DIRECTION GÉNÉRALE DES TERRES

LANDS DIRECTORATE

INCIDENCES SUR L'UTILISATION DES TERRES DE L'AIDE FINANCIÈRE AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL, 1961 À 1980

DOCUMENT DE TRAVAIL No 32

Environnement Canada Environment Canada

Canada

86-02739/

INCIDENCES SUR L'UTILISATION DE L'AIDE FINANCIÈRE AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL, 1961 A 1980

PAUL D. BIRCHAM ET
WAYNE K. BOND

Mars 1984

Rapport du programme de la Direction de la politique et de la recherche sur utilisation des terres qui analyse les incidences des activités fédérales sur l'utilisation et la conservation de la ressource "terre" au Canada

Direction générale des terres
Environnement Canada

Document de travail n° 32

Also available in English:

The Impacts on Land Use of CMHC Municipal Infrastructure Assistance, 1961 to 1980

Approvisionnements et services Canada 1984

N° cat. En 73-4/32F
ISBN 0-662-92525-4

AVANT-PROPOS

Ce rapport fait partie d'une série portant sur les incidences de l'utilisation des terres, des politiques et des programmes fédéraux. En dépit du fait que la réglementation et le contrôle de l'utilisation des terres dans les provinces relèvent des gouvernements provinciaux, de nombreux programmes fédéraux influent sur la capacité, l'utilisation ou la gestion des ressources "terre" au Canada. En effet, certaines activités fédérales influent directement sur l'utilisation des terres, qu'il s'agisse, par exemple, simplement de l'achat de terres agricoles, de la gestion d'un parc national ou de la construction d'un aéroport. D'autres programmes ont également une influence aussi importante mais moins directe sur les terres du pays: les règlements, les activités de recherche, les mesures d'encouragement au développement régional, l'aide financière à un secteur économique particulier ou l'imposition de tarifs et de taxes.

Devant ce fait, le cabinet fédéral a adopté la Politique fédérale sur l'utilisation des terres (Canada/gouvernement du Canada, 1981). Le but de cette politique est d'assurer que les politiques et programmes fédéraux et que la gestion des terres fédérales contribuent à une utilisation rigoureuses des ressources "terre" au Canada. Cette politique englobe des objectifs tels que la conservation des terres agricoles de qualité supérieure, l'entretien de l'accès public aux terres récréatives, la saine gestion des terres abritant des ressources renouvelables et l'encouragement à une utilisation judicieuse des terres dangereuses. Elle prescrit une série de directives qui doivent être appliquées dans la planification et l'administration de tous les programmes en matière d'utilisation des terres.

Il est important que le gouvernement fédéral connaisse bien les répercussions réelles et potentielles de ses diverses politiques sur les terres et leur utilisation. A cette fin, la direction générale des terres d'Environnement Canada a entrepris une série d'études sur les incidences des politiques et des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres.

Au sein du gouvernement fédéral, au-delà de 800 programmes pouvant avoir des répercussions éventuelles sur l'utilisation des terres ont été identifiés. Ces programmes ont été classés selon les secteurs socio-économiques (agriculture, urbain, transport, etc.) ainsi qu'en fonction de la façon dont ils peuvent influer sur les terres (régime de propriété, réglementation, aide financière, recherche, etc.). Comme il est impossible d'examiner tous ces programmes, nous avons dû faire un choix à partir de cette classification. Ces études devraient donner un aperçu général des répercussions sur l'utilisation des terres d'un programme plutôt que fournir une évaluation de l'efficacité du programme en question.

Les programmes de subvention aux infrastructures municipales de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) sont de bons exemples de programmes d'aide financière aux infrastructures urbaines qui peuvent avoir des effets directs sur la localisation, la forme et le rythme du développement urbain et des effets indirects sur l'utilisation des ressources en terres rurales avoisinantes.

Ce programme est l'un des premiers à être évalué en fonction de ses effets sur l'utilisation des terres. Par conséquent, l'un des principaux objectifs de cette étude était de mettre au point une méthode d'évaluation des incidences sur l'utilisation des terres.

Les renseignements contenus dans ce rapport ainsi que dans les autres rapports sur les incidences des programmes fédéraux devraient répondre à deux grands besoins. D'abord, il devrait pouvoir aider les responsables de l'administration de ce genre de programme à mieux connaître les répercussions réelles et potentielles de leurs activités sur l'utilisation des terres. De cette façon, les administrateurs sont mieux placés pour évaluer les pleines conséquences de certaines activités données. En second lieu, ces renseignements permettent aux responsables des politiques fédérales de connaître les effets de certains types de programmes sur l'utilisation des terres et leur permet par conséquent de mieux apprécier les conséquences de leurs activités.

ABSTRACT

This study investigates the land-use impacts of CMHC sewage and water infrastructure programs which provided over two billion dollars in loans and three-quarters of a billion dollars in grants to municipalities from 1961 to 1980. Analysis of land-use impacts includes investigation of both financial leverage and actual leverage on development. Study of expenditure data revealed little evidence of a sustained increase in overall capital expenditure for municipal infrastructure- the CMHC programs had limited overall financial leverage. Statistical comparison of CMHC infrastructure funding levels and land consumption characteristics for urban areas, as well as interviews with planners in 22 centres/areas, suggest that the on-the-ground impacts of this CMHC funding on the magnitude, location, form, and phasing of urban development depended, in large measure, on the presence, nature, and effectiveness of provincial and local land planning.

SOMMAIRE

La population urbaine du Canada s'est accrue à un rythme sans précédent dans la période suivant la Seconde Guerre mondiale. Dans la décennie 1966 à 1976 seulement, le secteur urbain des 80 plus gros centres du pays s'est accru de près de 30 %. Le gouvernement fédéral a participé de diverses façons tant à la satisfaction qu'à la croissance de la demande en terres résidentielles, principalement à la périphérie des villes. La mise en place d'infrastructures des égouts et d'évacuation des eaux a servi à influer efficacement sur la localisation, l'ordonnancement et le type de développement urbain (c.-à-d. réoccupation/redéveloppement par rapport à la croissance disséminée ou périphérique). La présente étude évalue les incidences sur l'utilisation des terres de trois programmes de la SCHL visant à assurer le financement de l'infrastructure urbaine et de la dépollution des eaux entre 1961 et 1980. Plus de deux milliards de dollars ont ainsi été versés sous forme de prêts à des taux favorables, couvrant jusqu'aux deux tiers des coûts de 4,500 projets, et trois quarts de milliards de dollars ont été distribués à plus de 6,100 projets. Les travaux admissibles aux subventions varient selon les programmes; ils incluent cependant l'installation de collecteurs d'égouts principaux et la construction d'usines d'épuration, de même que, dans les nouvelles zones, l'installation de systèmes d'adduction d'eau et d'égouts pluviaux.

La principale question examinée dans le rapport est l'incidence des programmes d'aide à l'infrastructure de la SCHL sur la nature, la forme et la localisation du développement sur les ressources en terres rurales. L'évaluation porte autant sur l'influence de l'aide financière (les subventions accordées par la SCHL permettant la mise en place d'une infrastructure) que sur l'influence au niveau foncier du financement (l'influence des infrastructures subventionnées par la SCHL sur la forme et la localisation du développement urbain). Cette évaluation porte sur les incidences des programmes sur l'utilisation et la gestion de la ressource "terre" telles que décrites dans les directives de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres (Canada/gouvernement du Canada, 1981). Les nombreux aspects positifs du développement urbain ne sont pas ici remis en question; ils ne constituent tout simplement pas l'objet de ce rapport.

Ce rapport fait état des résultats de trois approches différentes mais interreliées pour l'analyse de cette question. La première évaluait le pouvoir de l'aide financière de la SCHL sur le niveau des dépenses en capital pour l'infrastructure dans les municipalités au moyen de comparaisons statistiques temporelles et régionales. L'aide de la SCHL aux infrastructures a été importante - les prêts accordés ont assuré le financement d'environ le tiers des dépenses en capital des municipalités pour les réseaux d'adduction et d'évacuation des eaux et les subventions ont payé directement près du dixième de ces coûts. Néanmoins, il ne semble pas que le niveau global des dépenses d'infrastructures municipales ait augmenté de ce fait, sauf peut-être légèrement à la fin des années 1960 et au début des années 1970. L'analyse a permis de dégager une configuration géographique complexe; apparemment, l'importance structurelle la plus forte de l'augmentation des dépenses d'infrastructures s'est fait sentir en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique.

La deuxième approche se penchait sur le lien existant entre l'aide financière de la SCHL aux infrastructures et le développement urbain. Ces analyses se fondaient sur deux bases de données informatiques contenant des données sur les niveaux des subventions aux infrastructures de la SCHL (en fait, les frais admissibles dans le cadre des programmes d'encouragement aux municipalités) et sur la consommation en terres rurales autour de 55 grands centres urbains. L'analyse portait essentiellement sur le rapport entre les subventions de la SCHL et la consommation en terres rurales, la demande en terres et l'utilisation antérieure et la capacité agricole des ressources en terres. Il est ressorti que l'aide financière aux infrastructures (en fonction de la population) tendait à favoriser les centres qui connaissaient une croissance plus rapide et plus densément peuplée, de même que les centres où l'urbanisation absorbait, davantage de terres agricoles de qualité supérieure et davantage de terres déjà soumises à une utilisation agricole améliorée.

La troisième approche se penchait sur les répercussions sur le terrain des programmes pour les planificateurs locaux et les autres responsables de la gestion des terres. Les centres évalués représentaient une gamme variée de populations et étaient distribués géographiquement dans toutes les régions du Canada. Onze petites études de cas ont été analysées. Le principal facteur évalué dans la détermination de l'emplacement et de la nature du développement dans

presque tous les cas était la présence, la nature et l'efficacité des stratégies et de la planification locale en matière d'utilisation des terres. L'aide de la SCHL aux infrastructures semble avoir aidé à la mise en place de stratégies locales efficaces. Toutefois, des développements contraires au bon principe de planification ont également été subventionnés par la SCHL dans les endroits où il n'existait pas de plans d'aménagement locaux ou ces plans n'étaient pas suffisamment rigoureux. Ce n'est que dans un nombre peu élevé de cas examinés que les subventions accordées par la SCHL ont été l'élément critique qui a permis à des projets précis, et par là au développement urbain, d'être mis en oeuvre. Dans la vaste majorité des cas, les plans, les stratégies et les contrôles mis en place au niveau local, régional ou provincial ont eu une plus grande influence sur la détermination du calendrier, de la localisation, la forme et la configuration du développement urbain.

Les grandes recommandations que l'on pourrait faire au gouvernement fédéral en matière de subvention des futurs programmes semblables peuvent être résumées comme suit :

1) la préférence devrait être accordée, là ou cela est possible, à la viabilisation des terres destinées au redéveloppement ou à la revitalisation;

2) il faudrait s'assurer que les projets sont approuvés et mis en oeuvre conformément aux plans locaux ou régionaux d'utilisation des terres;

3) il faudrait exiger, dans la mesure du possible, que ces plans favorisent le développement compact et protègent les ressources en terre de capacité supérieure;

4) lors du choix des projets, il faudrait s'assurer que les préoccupations en matière d'utilisation des terres soulevées dans la Politique fédérale sur l'utilisation des terres sont prises en considération; et

5) il faudra enfin assurer, lors de la mise en oeuvre des programmes, une certaine souplesse pour ce qui est des secteurs admissibles, des techniques de viabilisation, etc. afin de satisfaire aux présentes recommandations.

Bien que les expériences effectuées par le passé aient eu des résultats litigieux, il semble que l'aide fédérale aux infrastructures urbaines puisse être considérée comme un instrument positif permettant de réduire la pollution des eaux et d'encourager et de faciliter un développement urbain serré, efficace et compact se réalisant à un rythme approprié tout en minimisant les utilisations inappropriées et la perturbation des terres de qualité supérieure (avant tout les terres agricoles, mais également les forêts, les terres humides et les terres présentant des qualités spéciales).

REMERCIEMENTS

La préparation d'un rapport comme celui-ci nécessite inévitablement l'aide et la coopération d'un grand nombre de personnes et cela est fort heureux. Les contributions apportées par Jim McRae, Jane Pelton et Diane Lamoureux sont détaillées ci-dessous. Nous tenons également à souligner le rôle précieux qu'a joué C. Kochar (division de l'amélioration des logements et des collectivités) comme source de renseignements sur les activités, les politiques et les rapports de la SCHL. Mme Vera Zaler, de la même division, a également grandement collaboré à la recherche dans les archives de la SCHL. Enfin, nous désirons remercier messieurs Joseph White, Peter Keilhofer et Graham Murray, tous de la SCHL, pour les précieux renseignements qu'ils nous ont fournis.

Debra Toll a colligé et décodé les données sur les programmes d'infrastructures de la SCHL et nous a fourni certaines informations préliminaires sur les programmes. André Hamel a codé les données destinées aux ensembles de données sur les caractéristiques urbaines et a compilé les données sur les prêts et les dépenses d'infrastructures. La révision des brouillons a été assurée par C. Kochar et E.W. Manning, chef, division de l'analyse de l'utilisation des terres, direction générale des terres.

Gary E. Thomas, Berend Tol et d'autres membres du personnel de la division des plans du service de la conservation de l'environnement du ministère ont compilé et dessiné les cartes et les figures qui se trouvent dans ce rapport. Francois Prévost du Bureau de traduction du Service de la protection de l'environnement (Montréal) a traduit le rapport. Le traitement des textes a été effectué par Carole Aubin-Lalonde, Françoise Mallette, le Bureau de traduction et Talking Typewriter.

Enfin, toute cette étude aurait été impossible sans le concours des nombreux planificateurs urbains et régionaux et d'autres membres du personnel municipal qui ont prêté leur précieuse assistance dans les études de cas.

CONTRIBUTIONS SPÉCIALES

JIM MCRAE - Jim a procédé à l'examen des documents sur la nature, l'ampleur et les effets des programmes d'aide aux infrastructures municipales de la SCHL et a tenu des entrevues avec plusieurs cadres de la SCHL portant sur l'ampleur et les répercussions de ces programmes de subventions. Ses recherches et son rapport écrit ont servi de base au chapitre 3 du présent rapport. Jim a également effectué certaines analyses préliminaires des ensembles de données sur les programmes d'infrastructures de la SCHL de même que sur les caractéristiques des zones urbaines.

JANE PELTON - Jane a effectué la manipulation et l'analyse sur ordinateur des ensembles de données sur les programmes d'aide aux infrastructures de la SCHL et sur les caractéristiques de croissance des principaux centres urbains du Canada. Les tableaux ainsi obtenus étaient essentiels à l'analyse effectuée au chapitre 6 du présent rapport. Jane a également révisé l'avant-dernier brouillon du rapport et a permis d'en améliorer l'organisation et la présentation.

DIANE LAMOUREUX - Diane a effectué l'enquête par téléphone auprès des planificateurs de l'utilisation des terres grâce à un échantillonnage de municipalités bénéficiant de subventions de la SCHL dans la province de Québec. Les renseignements ainsi recueillis étaient essentiels à l'analyse présentée au chapitre 7 du présent rapport. Diane a dû faire preuve d'une persévérence à toute épreuve au cours de son enquête à cause du peu de publicité fait autour de ces programmes de la SCHL à l'extérieur des grands centres urbains et des juridictions municipales fragmentées de certaines zones urbaines du Québec. Diane a aussi vérifié et corrigé le texte français.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	iii
ABSTRACT	iv
SOMMAIRE	v
REMERCIEMENTS	vii
CONTRIBUTIONS SPÉCIALES	vii
LISTE DES TABLEAUX	xi
LISTE DES FIGURES	xiii
1. INTRODUCTION	1
1.1 Les programmes d'aide aux infrastructures de la SCHL: un bref aperçu	1
1.2 Resumé du rapport	2
2. LES INCIDENCES DE LA CROISSANCE URBAINE SUR LES TERRES: NATURE ET AMPLEUR	6
2.1 Perspectives de la croissance urbaine	6
2.2 Types d'incidences sur les terres	7
2.3 Ampleur des incidences sur les terres	8
2.4 L'importance de l'infrastructure pour la croissance urbaine	8
2.5 Le filtre provincial-municipal	10
3. LES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL: POSSIBILITÉS D'INCIDENCES SUR L'UTILISATION DES TERRES	14
3.1 Le debut de l'aide fédérale aux infrastructures	14
3.2 Le debut de l'interventions de la SCHL	14
3.3 Nature et objectifs des programmes d'infrastructures 1) Programme de traitement des eaux d'égouts (PTEE), 1961 à 1974 2) Programme d'infrastructures municipales (PIM), 1975 à 1978 3) Programme de contributions pour les equippements communautaires (PCEC), 1979 et 1980	15
3.4 Incidences éventuelles des critères types des projets 1) Nouveaux développements par opposition à aménagement de terrains vacant et à aménagement de services dans des zones déjà urbanisées 2) Organisation/nature de la croissance 3) Recherche	16
3.5 Incidences éventuelles du mode de financement: administration, disponibilité et attrait 1) Administration 2) Échéanciers de financement 3) Disponibilité et attrait des subventions 4) L'installation des industries en banlieue	21

		Page
3.6	Incidences éventuelles de la non application des critères de planification de l'utilisation des terres	25
3.7	Revue des programmes et incidences sur l'utilisation des terres	28
3.8	Premières conclusions: un resumé	30
4.	STRATÉGIE DE RECHERCHE: QUOI? ET COMMENT?	
4.1	Hypothèses 1) Hypothèse 1 - Influence de l'aide financière de la SCHL 2) Hypothèse 2 - Rapport entre l'aide de la SCHL et les caractéristiques du développement urbain 3) Hypothèse 3 - Influence sur le milieu foncier de l'aide financière	33
4.2	Approches de recherche 1) Hypothèse 1 - Influence de l'aide financière 2) Hypothèse 2 - Rapport entre l'aide de la SCHL et les charactéristiques du développement urbain 3) Hypothèse 3 - Influence sur le milieu foncier de l'aide financière	33 35
5.	LE FINANCEMENT PAR LA SCHL: INFLUENCE DE L'AIDE FINANCIÈRE	
5.1	Analyse temporelle de l'influence de l'aide financière	39
5.2	Analyse géographique de l'influence de l'aide financière	41
6.	RAPPORT ENTRE L'AIDE AUX INFRASTRUCTURES DE LA SCHL ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN	44
6.1	Les données	48
6.2	Analyse des données	48
6.3	Urbanisation accrue des secteurs rurales 1) Population 2) Efficacité foncière de l'urbanisation	51 55
6.4	Réponse à la demande 1) Taux de croissance démographique 2) Augmentation de la superficie urbaine 3) Taux d'augmentation de la superficie urbaine	59
6.5	Utilisation des terres et les possibilités agricoles des secteurs nouvellement urbanisés 1) Superficie des terres agricoles défrichées 2) Les terres avec un potentiel pour les récoltes de grande culture (Classes 1 à 3 de l'ITC)	63

		Page
7.	INFLUENCE SUR LE MILIEU FONCIER DE L'AIDE FINANCIÈRE	69
	7.1 L'approche	69
	7.2 Appui de la SCHL à la bonne planification locale: études de cas 1) Cas A: Huron County (Ontario) 2) Cas B: Winnipeg 3) Cas C: Régina 4) Cas D: Comté de Kings (Nouvelle-Écosse) 5) Cas E: Chilliwack	73
	7.3 Aide de la SCHL qui s'est traduite par d'effet mixte ou négatives sur l'utilisation des terres: études de cas 1) Cas F: Windsor/Comté d'Essex 2) Cas G: Région de Niagara (les régions rurales sous l'escarpement) 3) Cas H: Comté du Cap Breton (Nouvelle-Écosse) 4) Cas I: Goulds (St-Jean) 5) Cas J: Sherbrooke	82
	7.4 Montréal: étude de cas	90
	7.5 Analyse de l'aménagement urbain et des infrastructures financées par la SCHL 1) Les influences 2) Les rapports entre l'aménagement local et l'aide de SCHL	94
8.	EFFECTS FONCIERS DU FINANCEMENT CONSENTI PAR LA SCHL POUR L'INFRASTRUCTURES: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	102
	8.1 Conclusions	102
	8.2 Recommandations	105
BIBLIOGRAPHIE		107
ANNEXE A: QUESTIONNAIRE DES PLANIFICATEURS		113
ANNEXE B: LA NATURE DU DÉVELOPPEMENT SUBVENTIONNÉ PAR LA SCHL		119
AUTRES RAPPORTS SUR LES INCIDENCES DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX		126
LES RAPPORTS DE LA SÉRIE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL		127

LISTE DES TABLEAUX

		Page
1.1	Sommaire de l'aide de la SCHL aux infrastructures municipales, 1961 à 1980	4
2.1	Sommaire des coûts financiers selon diverses composantes d'une collectivité	11
2.2	Sommaire des coûts d'infrastructure (plan classique de lottisement résidentiel de 50 acres)	11
3.1	Comparaison des trois programmes d'aide aux infrastructures municipales	18
3.2	Conclusions et recommandations: examen du programme de traitement des eaux d'égouts (PTEE)	29
3.3	Choix de politiques et recommandations du comité interministériel	31
4.1	Enquête auprès des planificateurs: stratifications démographiques et régionales	38
5.1	Importance du financement des infrastructures municipales par la SCHL en termes de dépenses financières totales pour les aqueducs et les égouts, 1956 à 1982: analyse temporelle	42
5.2	Importance des prêts et subventions aux infrastructures municipales de la SCHL de 1961 à 1978: comparaison provinciale	45
5.3	Importance des prêts accordés en vertu des programmes de traitement des eaux d'égout et d'infrastructure municipal, 1961 à 1978: comparaison par province	46
6.1	Distribution du financement des infrastructures par la SCHL dans l'échantillon du programme d'infrastructure municipale (PIM): centres urbain (gros et petits) et zones rurales	50
6.2	Programme d'infrastructure municipale: type de projets subventionées, 1975 à 1978 (échantillon seulement)	52
6.3	Superficie nouvellement urbanisée, 1966 à 1976, et coûts admissibles au PIM	53
6.4	Population des centres urbains, 1976, et coûts admissibles au PIM	56
6.5	Superficie de terrains urbanisés, 1966 à 1976, selon la population, 1976	56
6.6	Valeur d'occupation des terres: la croissance urbaine, 1966 à 1976, et coûts admissibles au PIM	57
6.7	Efficacité d'occupation des terres de la croissance urbaine au Canada, 1966 à 1976, selon la population et la superficie urbaine du centre	59
6.8	Densité de la croissance selon le taux de croissance de la population, 1966 à 1976	60
6.9	Taux de croissance démographique, 1966 à 1976, et coûts admissibles au PIM	60
6.10	Augmentation de la superficie urbaine en pourcentage, 1966 à 1976, et coûts admissibles au PIM	62
6.11	Superficie des terres amendées urbanisées, 1966 à 1976, et coûts admissibles au PIM	62
6.12	Superficie de terres défrichées urbanisées, 1966 à 1976, selon la population, 1976	64

		Page
6.13	Pourcentage de terres urbanisées, 1966 à 1976, qui étaient auparavant des terres agricoles defrichées, et coûts admissibles au PIM	64
6.14	Superficie urbanisée, 1966 à 1976, terres qui présentaient des possibilités de culture (classes 1 à 3 de l'ITC), et coûts admissibles au PIM	66
6.15	Superficie urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976, selon la population, 1976	66
6.16	Pourcentage du total de la superficie urbanisée, 1966 à 1976, qui presentaient au paravant des possibilités de culture (classes 1 à 3 de l'ITC) et coûts admissibles au PIM	67
7.1	Levier financier de la SCHL	95
7.2	Taux de croissance urbaine/type de développement urbain	99
7.3	Influence potentielle au financement des infrastructures municipales par la SCHL sur les plans et stratégies d'aménagement locales	100

LISTE DES FIGURES

		Page
1.1	Financement des infrastructures municipales par la SCHL, 1961 à 1980	5
2.1	Caractéristiques des zones urbaines et ampleur des incidences sur les terres	9
2.2	Incidences sur l'utilisation des terres près des centres urbains: programmes du gouvernement fédéral	12
4.1	Cadre d'étude: les incidences sur les terres des programmes d'infrastructures de la SCHL	34
5.1	Composante: importance de l'aide financière	40
5.2	Comparaison des subventions d'infrastructures municipales de la SCHL et capital financier d'infrastructures pour le développement d'aqueducs et d'égouts, 1956-1982, en dollars constants (1982)	43
6.1	Composante: caractéristiques urbaines	49
7.1	Composante: planification des terres	70
7.2	Localisation des centres/zones échantillonnés: enquête auprès des planificateurs	71
7.3	Types de développement urbain	72
7.4	Comté d'Huron, Ontario (cas A)	75
7.5	Winnipeg (cas B)	76
7.6	Régina (cas C)	78
7.7	Comté de Kings, Nouvelle-Écosse (cas D)	80
7.8	Windsor (cas F)	84
7.9	Windsor/Comté d'Essex (cas F)	85
7.10	Niagara - zones rurales sous l'escarpement (cas G)	86
7.11	Comté du Cap Breton, Nouvelle-Écosse (cas H)	88
7.12	Sherbrooke (cas J)	91
7.13	Montréal (cas K)	93

1. INTRODUCTION

Dans la période suivant la Seconde Guerre Mondiale et le milieu des années 1970, les Canadiens ont connu une expansion sans précédent des zones urbaines tant en croissance démographique qu'en superficie. La population urbaine s'est accrue de 62 %, passant de 10.7 millions de personnes en 1956 à 17.4 millions en 1976. Dans la seule décennie allant jusqu'en 1976, les secteurs construits des 80 principaux centres urbains du Canada (les centres comptant plus de 25,000 habitants en 1976) ont accru leur superficie de près de 30 %, passant de 510,000 à 660,000 hectares (Warren et Rump, 1981).[a] La majeure partie de cette expansion est attribuable à la demande résidentielle exercée sur les terres, et à la mise en place de prêts fédéraux garantis et d'autres politiques d'habitation expansionnistes. Cette demande est due au "baby-boom" de l'après-guerre, à la migration de la campagne vers les grands centres urbains, à l'immigration, à l'augmentation du niveau de vie, aux chances accrues de posséder une maison unifamiliale et à la croissance économique rapide, particulièrement pendant les années 1960.

La croissance urbaine a ainsi occupé certaines régions où la ressource "terre" est de qualité supérieure au Canada. Les terres situées à proximité de grands centres urbains canadiens sont souvent d'une qualité supérieure et comptent parmi les terres agricoles les plus productives du pays (Manning et McCuaig, 1977; Neimanis, 1979). Plus de 55 % des meilleures terres agricoles du pays (Inventaire des terres du Canada, ou ITC, classe 1) se trouvent à moins de 80 km de grands centres qui comptent une population supérieure à 100,000 habitants (Neimanis, 1979). Plus de 26 % de toutes les terres agricoles productives au Canada (classes 1 à 3 de l'ITC) se trouvent également dans cette zone. L'expansion urbaine s'est donc faite avant tout aux dépens de ces ressources précieuses - sur l'ensemble des terres converties à des utilisations urbaines entre 1966 et 1976, plus de 62 % consistaient en terres de classes 1 à 3 (Warren et Rump, 1981). Des superficies importantes de ces terres étaient également de qualité supérieure (classes 1 à 3) en matière de foresterie (24,600 hectares), et pour la faune ongulée (42,200 hectares). La forme, la configuration et la localisation de la croissance urbaine ont donc de graves répercussions potentielles sur l'avenir de la production basée sur les terres de qualité supérieure au Canada.

1.1 Les programmes d'aide aux infrastructures de la SCHL: un bref aperçu

Les programmes fédéraux d'aide aux municipalités pour le développement des infrastructures en eau et de traitement des eaux dans les années 1960 et 1970 sont reconnus pour avoir eu une influence capitale sur la croissance urbaine et l'utilisation des terres tant au Canada (Canada/Groupe de travail interministériel sur les politiques d'utilisation des terres, 1980), qu'aux États-Unis (Council on Environmental Quality, 1976). Le principal apport du gouvernement canadien à ces infrastructures s'est fait par l'intermédiaire de la Société canadienne

---

[a] Cette augmentation est survenue pour la plupart (58 %) entre 1966 et 1971 (Warren et Rump, 1981).

d'hypothèques et de logement (SCHL).[b] Entre 1961 et 1980, plus de 2 milliards de dollars ont été prêtés et 750 millions de dollars ont été accordés en subventions dans le cadre des trois principaux programmes d'aide aux infrastructures municipales de la SCHL pour la construction d'égouts municipaux et d'autres ouvrages hydrauliques (tableau 1.1) afin d'atténuer la pollution et d'encourager la construction résidentielle (Canada/SCHL, 1979a). La figure 1.1 donne les dépenses effectuées en vertu de ces trois programmes entre 1961 et 1980.

De 1961 à 1974, près de 1,900 prêts de la SCHL aux municipalités destinées aux infrastructures d'assainissement (usines d'épuration et installations de collecteurs principaux) à des taux d'intérêt favorables (1/8 % au-dessus du taux préférentiel) ont totalisé 980 millions de dollars en vertu du programme de traitement des eaux d'égout (PTEE). Par la suite, jusqu'en 1978, le financement des infrastructures d'assainissement, des égouts pluviaux et des approvisionnements en eau était assuré par l'intermédiaire du programme d'infrastructures municipales (PIM); 1,600 prêts totalisant 1,025 millions de dollars ont été accordés en vertu de ce programme. Environ 92 % de toutes les sommes prêtées entre 1961 et 1978 ont été consacrées à la construction d'usines d'assainissement et de collecteurs principales d'égouts; le reste a été utilisé pour l'aménagement des collecteurs principales d'égouts pluviaux et les projets d'approvisionnement en eau (Canada/SCHL, 1979a). Des subventions de plus de 525 millions de dollars ont également été accordés - près de 340 millions de dollars dans la portion de remise de dettes des prêts, près de 70 millions de dollars en subventions pour les installations coûteuses (destinés aux petits centres à faible densité), et près de 120 millions de dollars en subventions aux projets non financés en vertu de la Loi national sur l'habitation -- LNH (ces deux derniers postes ne portant que sur la période de 1975 à 1978). En outre, de nombreuses municipalités ont réalisé des économies considérables grâce au faible taux d'intérêt des prêts. Ensemble, ces deux programmes (grâce à plus de 4,500 prêts avec remise de dettes et plus de 1,600 subventions) ont permis l'aménagement d'infrastructures dans près de 1,500 municipalités habitées par environ 75 % de la population du Canada (Canada/SCHL, 1979a).

En 1979 et 1980, la SCHL a accordé des prêts en bloc aux provinces pour les services communautaires en vertu du Programme de contributions pour les équippements communautaires (PCEC); ces sommes consacrées à la construction d'aqueducs et d'égouts municipaux totalisaient un supplément de 221 millions de dollars (soit 55 % de toutes les subventions prévues en vertu du programme de contribution; Cross, 1981).

1.2 Résumé du rapport

Le prochain chapitre (2) analyse brièvement les types et l'ampleur des répercussions éventuelles de la croissance urbaine sur les terres au Canada. Il traite également des questions juridiques en matière d'utilisation des terres au pays et de la nature du rôle des gouvernements fédéral et provinciaux dans la planification de l'utilisation des terres.

---

[b] Avant 1978, la SCHL s'appelait la Société centrale d'hypothèques et de logement.

Ensuite, un bref historique de l'aide fédérale aux infrastructures et une description des trois programmes d'infrastructure, où les objectifs, l'ampleur, l'importance des subventions accordées et les questions administratives sont définis (chapitre 3). Ce chapitre traite également des répercussions éventuelles que peuvent avoir sur l'utilisation des terres les critères de sélection des projets, le financement et l'absence de critères pour la planification de l'utilisation des terres, à partir d'un examen des documents portant sur les programmes et des discussions avec le personnel de la SCHL. Dans certains cas, il a été possible d'en arriver à des conclusions à partir de ce travail préliminaire; ces conclusions sont données explicitement.

Une série d'hypothèses sur la nature des incidences du programme d'infrastructure de la SCHL sur les terres sont présentées au chapitre 4. Le cadre et la stratégie utilisés pour analyser ces hypothèses sont définis ci-dessous. Cette étude porte sur le lien entre les subventions aux infrastructures municipales de la SCHL et le développement urbain au moyen d'une analyse à trois volets:

1) influence de l'aide financière - l'importance des subventions accordées par la SCHL par rapport aux dépenses en capital pour les infrastructures effectuées par les municipalités, telles qu'illustrées par les données aux niveaux national et régional (chapitre 5);

2) études du rapport entre les subventions aux infrastructures de la SCHL et les caractéristiques de la croissance urbaine et les terres urbanisées, par ex. capacité/utilisation des terres autour des centres urbains (chapitre 6); et

3) l'examen des répercussions réelles sur la ressource "terre" des subventions aux infrastructures par projet et par centre (chapitre 7).

Cette recherche a nécessité une étude approfondie de la documentation, une analyse des données sur les dépenses en capital des municipalités, une enquête auprès de 22 bureaux de planification municipaux dans le pays ainsi qu'une analyse statistique détaillée de deux bases de données informatiques reliant les subventions de la SCHL et les caractéristiques de consommation des terres urbaines.

Le dernier chapitre (8) contient les conclusions qui peuvent être tirées de ces différentes approches d'enquêtes. Les recommandations concernant l'atténuation des répercussions négatives sur les terres et les diverses possibilités qui s'offrent pour favoriser une utilisation rationelle des terres dans les programmes futurs d'aide aux infrastructures municipales terminent le rapport.

TABLEAU 1.1:

SOMMAIRE DE L'AIDE DE LA SCHL AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES, 1961 A 1980[a]

Programme	Nombre de prêts/ subventions	Prêts		Subventions[b]		Subventions en pourcentage par rapport aux prêts[b]
		Total ($'000,000)	Moyenne ($'000)	Total ($'000,000)	Moyenne ($'000)	
Programme de traitment des eaux d'égout (1961-1974)	2,896	$ 979	$338	$131	$ 45	14%
Programme d'infrastructure municipale (1975-1978)	1,618	$1,025	$633	$395[b]	$245	39%
Programme de contributions pour les équipments communtaires (1979-1980)	1,613	---	---	$221	$137	NA
Total	6,127	$2,004	NA	$747	NA	NA

NA - Non applicable.

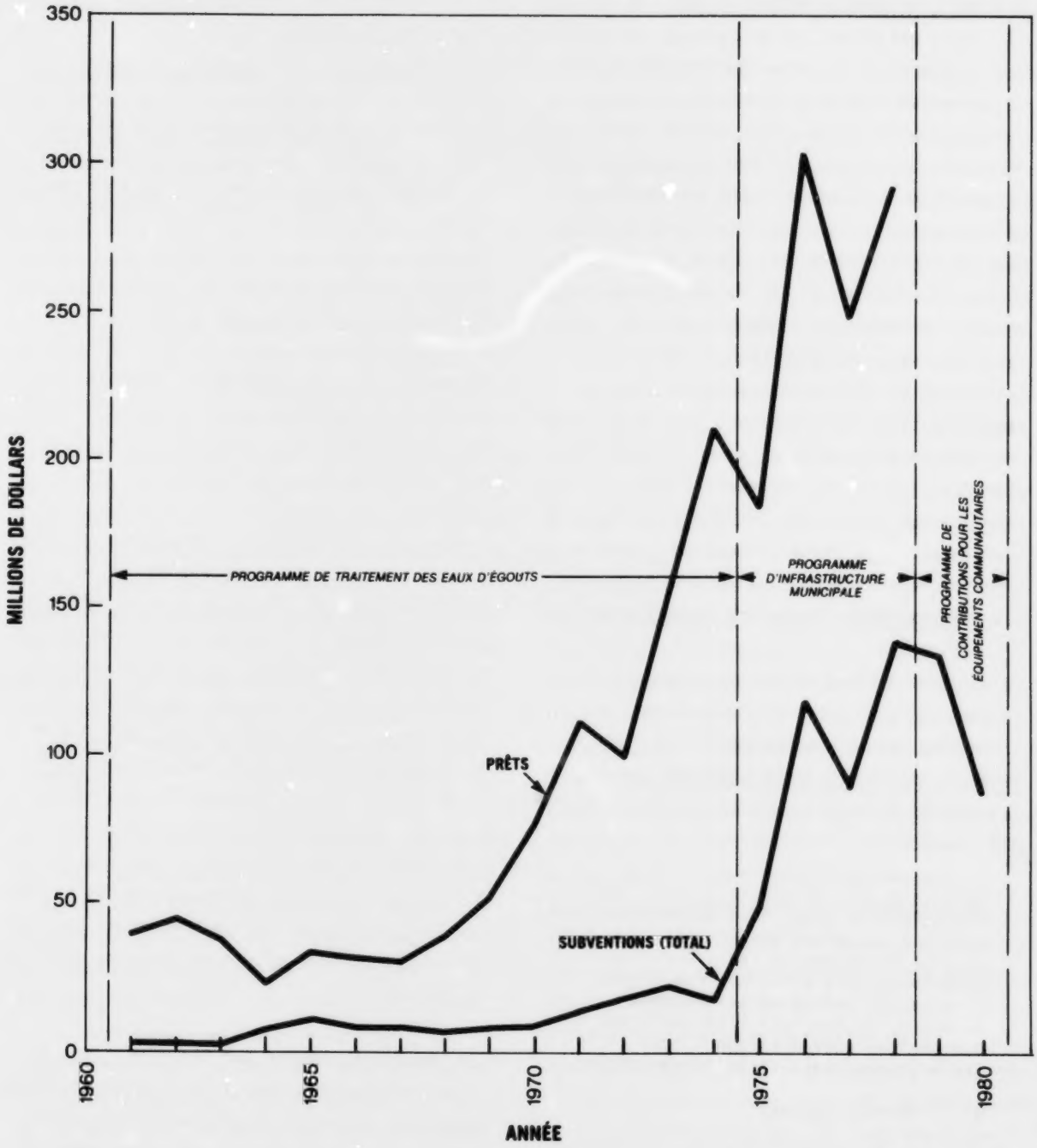
[a] Les données sont en dollars non ajustés (c.-à-d. non ajustés en fonction de l'inflation). Ces chiffres incluent certaines estimations municipales, là où les projets n'étaient pas terminés.

[b] Les chiffres incluent les remises de dettes sur les prêts, les subventions à frais élevés (1975-1978 seulement), de même que les octrois à des projets non financés en vertu de la LNH (1975-1978 seulement). 1975-1978: remise de dettes- 207 millions de dollars; subventions de frais élevés- 69 millions de dollars; financement non prévu par la LNH- 119 millions de dollars.

SOURCES: Canada/SCHL (1962 à 1983, 1976); Cross (1981).

FIGURE 1.1

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES PAR LA SCHL, 1961 À 1980



2. LES INCIDENCES DE LA CROISSANCE URBAINE SUR LES TERRES: NATURE ET AMPLEUR

Pour évaluer l'importance des incidences sur les terres de l'aide apportée aux infrastructures par la SCHL, il est nécessaire d'effectuer d'abord une analyse de la nature et de l'ampleur des incidences de la croissance urbaine sur les terres. Nous vous définissons dans le présent chapitre la perspective analytique de la croissance urbaine adoptée dans l'étude (chapitre 2.1), les types (2.2) et l'ampleur de ces incidences sur les terres (2.3), l'importance des éléments d'infrastructure pour la croisssance urbaine (2.4) et le rôle de la planification et des réglementations provinciales et municipales dans l'orientation de cette croissance (2.5).

2.1 Perspectives de la croissance urbaine

La perspective analytique adoptée dans ce rapport est celle des directives sur l'utilisation des terres de la Politique fédérale sur l'utilisation des terres (Canada/Gouvernement du Canada, 1981) qui se lit comme suit:

> Dans la mesure du possible, tous les ministères et organismes gouvernementaux appliqueront ces lignes directrices dans la mise en oeuvre de leurs politiques, programmes et activités. Ces lignes directrices seront périodiquement examinées et pourront être modifiées à la lumière des nouvelles conditions socio-économiques et environnementales.
>
> a. Terres urbaines
>
> On étudiera l'effet des politiques et des programmes sur les terres urbaines. On prendra des mesures pour encourager une utilisation des terres urbaines qui favorise la formation de zones urbaines économiquement viables et procure aux résidants un milieu physique et social de haute qualité.
>
> b. Terres agricoles
>
> On étudiera l'effet des politiques et des programmes sur les terres à potentiel agricole élevé. On prendra des mesures pour réduire au minimum l'affectation de ces terres à des fins incompatibles avec une production alimentaire à long terme.

Dans une société post-industrielle telle que la société canadienne, les grands centres urbains de même qu'une croissance modérée qui ne dépasse pas la capacité de logements et de services sont essentiels et ont généralement des conséquences positives pour la société dans son ensemble de même que pour les citoyens. Ils favorisent la vitalité économique, la capacité d'innovation, l'accès à des services professionnels et communautaires de grande qualité et offrent un grand choix de biens et de milieux de vie. Du point de vue adopté par la dite politique fédérale et par ce rapport, toutefois, ce sont les localisations, la configuration et la forme de la croissance urbaine qui importent. Il faut aménager la croissance dans des endroits et sous des formes qui perturbent le moins possible l'agriculture, la foresterie et les autres activités basées sur les ressources qui sont exercées sur les réserves limitées de terres de bonne qualité au Canada.

Les analyses, basées sur les directives de l'utilisation des terres de la dite politique fédérale, adoptent la perspective suivante: 1) la croissance urbaine doit être aménagée le plus loin possible des terres agricoles de qualité supérieure; et 2) la croissance urbaine devrait idéalement se faire sous une forme compacte qui favorise le développement

contigu et la rénovation des vieux quartiers, habituellement situés au centre des villes. Il s'agit en fait d'utiliser les terres au meilleur profit du pays.

2.2 Types d'incidences sur les terres

L'effet le plus évident de la croissance urbaine a bien sûr été la conversion des terres rurales en terres urbaines. Entre 1966 et 1976, près de 149,400 hectares de terres rurales ont été converties en terres urbaines autour des 80 plus grands centres urbains du Canada (Warren et Rump, 1981). Environ 62 % de ces terres consistaient en terres en culture potentielles (classes 1 à 3 de l'ITC). Au moins 55 % de ces terres servaient auparavant à des utilisations agricoles défrichées; ce dernier chiffre ne tient pas compte des incidences éventuelles de la spéculation sur le développement urbain ni des autres incidences urbaines sur les ressources en terres environnantes. A toute fin pratique, ce processus entraîne une perte permanente de terres pour la production agricole de même que pour la foresterie, la faune et d'autres utilisations dites rurales.

Le fait qu'il y ait une urbanisation directe des meilleures terres destinées à l'agriculture et à l'exploitation des ressources au Canada rend le problème beaucoup plus grave que ne le laissent entendre les données. En effet, les bonnes terres agricoles sont une ressource relativement rare au Canada. Nos meilleures terres (classe 1 de l'ITC) représentent moins de la moitié de 1 % de toutes les terres du Canada (4.1 millions d'hectares -- Simpson-Lewis et al., 1979). De la même façon, moins de 5 % des terres au Canada sont jugées aptes à la culture (classes 1 à 3 de l'ITC). Malheureusement, ces terres, à cause de la forme qu'a pris le développement historiquement, tendent à se trouver près des centres urbains en pleine expansion. Environ 57 % de toutes les terres de classe 1 se trouvent en effet à moins de 80 km des 23 principaux centres urbains du Canada (Neimanis, 1979). Un nombre encore supérieur de terres de qualité inférieure (classes 4 à 6 de l'ITC) est nécessaire pour compenser les pertes de production de ces terres de qualité supérieure à cause de l'urbanisation. Il faut également souligner que la variété des cultures se trouve aussi gravement restreinte sur ces terres agricoles de moindre qualité (c.-à-d. pâturage et culture du foin uniquement dans la plupart des cas; Williams, 1975; Beattie, Bond et Manning, 1981).

En plus de la conversion directe des terres agricoles à des utilisations urbaines, la croissance urbaine peut également entraîner une baisse de la productivité des terres destinées à l'exploitation des ressources dans la zone péri-urbaine du fait de l'aménagement irrégulier, du développement linéaire, de l'aménagement de résidences rurales disséminées et de l'activité spéculative sur le marché foncier laissant les terres rurales inexploitées (McRae, 1981; Martin, 1975). Ces phénomènes peuvent décourager et même empêcher l'adoption de pratiques efficaces et écologiques en agriculture. La proximité de la croissance urbaine favorise également un climat d'incertitude et d'anticipation parmi la population agricole à cause du prix élevé des terres, des taxes, des lois sur les nuisances et d'autres facteurs qui se traduisent par la disparation de la population agricole (McRae, 1980; Bryant, Russwurm et McLellan, 1982). Cela tend par le fait même à affaiblir l'infrastructure socio-économique rurale

(c.-à-d. les débouchés pour la mise en marché, les commerçants en machinerie et en aliments pour animaux, etc.) sur laquelle la production est basée, et finit par inciter un plus grand nombre d'agriculteurs à vendre leurs terres.

En outre, la construction qui diminue la superficie de la couverture végétale de même que la perméabilité du sol peut entraîner une augmentation du ruissellement, de l'érosion, de la sédimentation de même qu'un abaissement des niveaux piézométriques. La capacité des terres pour l'agriculture, les loisirs et la préservation de la faune peut ainsi être menacée.

En somme, les répercussions de la croissance urbaine sur les terres dans la zone péri-urbaine peuvent se traduire par la conversion de terres très fertiles à des utilisations urbaines de même que par une perturbation et un abaissement de la productivité des terres de qualité adjacentes.

2.3 Ampleur des incidences sur les terres

L'ampleur des incidences de la croissance urbaine sur les terres de première importance pour les ressources dépend des caractéristiques des zones urbaines elles-mêmes (figure 2.1). Par exemple, les vastes zones urbaines en expansion, de faible densité, qui connaissent une croissance rapide sont plus susceptibles d'avoir une incidence plus prononcée sur les terres avoisinantes (c.-à-d. par la conversion des terres ou par l'abaissement de l'utilisation productive de ces terres) que les petites zones urbaines compactes de forte densité connaissant un taux de croissance plus faible. Bien sûr, la nature et l'ampleur des incidences sur les terres dans les régions urbaines dépendent de la mise en place de contrôles de gestion des terres à chaque palier de gouvernement.

2.4 L'importance de l'infrastructure pour la croissance urbaine

Les éléments d'infrastructure nécessaires au développement d'une nouvelle zone urbaine peuvent jouer un rôle déterminant dans l'orientation et la nature de la croissance. Quelle est l'importance d'un réseau d'égout? Le US Council on Environmental Quality, dans une analyse sur les facteurs de croissance, souligne ce qui suit (Urban Systems Research and Engineering, 1976, p. 48-49):

> ... les égouts ont une influence déterminante sur la localisation, la configuration et le moment de l'apparition du développement résidentiel unifamilial ...
>
> Le développement se fait davantage dans les secteurs desservis par un réseau d'égout pour toute sorte de raisons. D'abord, les consommateurs préfèrent avoir des maisons branchées desservies par un service d'égout car les fosses septiques nécessitent de l'entretien et constituent une responsabilité non désirée. Ensuite, les préoccupations de plus en plus courantes au sujet de la qualité de l'environnement ont favorisé la construction de réseaux d'égouts élaborés (et coûteux)... Enfin, les nouvelles collectivités peuvent ainsi attirer de façon délibérée les nouveaux développements afin de payer les dépenses de construction... (traduction libre).

La proportion des coûts de développement attribuable au réseau d'évacuation et d'adduction d'eau varie considérablement du

FIGURE 2.1:

CARACTÉRISTIQUES DES ZONES URBAINES ET AMPLEUR DES INCIDENCES SUR LES TERRES

Caractéristiques urbaines	Des ampleurs potentielles sur les terres	
	Importantes	Négligeables
Taille de la zone urbaine	Grande	Petite
Densité du développement	Faible	Élevé
Forme du développement	Dispersée	Compacte
Taux de croissance	Faible	Élevé
Orientation de la nouvelle croissance dans la région ou la province	Concentration	Déconcentration (dispersion dans les centres plus petits à croissance plus lente)
Capacité des terres pour l'agriculture autour du centre urbain	Principalement classes 1 à 3 de l'ITC	Principalement classes 4 à 7 de l'ITC

fait des différences dans les normes de développement et les configurations de croissance, le partage des coûts (privé ou public: fédéral ou provincial; gouvernement d'état ou local), les frais de construction, le coût des terres et d'autres facteurs. Il n'en ressort pas moins des tableaux 2.1 et 2.2 que ces coûts représentent environ le quart des coûts non résidentiels du développement. Dans les deux cas, ils représentent donc les coûts les plus importants.

En outre, comme diverses infrastructures peuvent servir à régulariser le développement, les municipalités peuvent gérer les travaux publics. En Ontario, du moins, cette stratégie a été largement adoptée (Ontario Economic Council, 1973, p. 83, 85):

> L'aménagement de collecteurs d'égout principaux est presque toujours l'élément critique dans la détermination du calendrier des travaux, puisque l'extension du collecteur nécessite une certaine suite logique (traduction libre).

En général, la planification municipale et les travaux publics sont étroitement coordonnés du fait des relations de travail quotidiennes qu'il y a entre les deux services, notamment en ce qui a trait aux services publics tels les égouts, la distribution en eau et l'entretien des routes.

2.5 Le filtre provincial-municipal

Nous avons quelque peu laissé de côté dans la section précédente l'importance de la planification locale des terres pour l'influence que pourrait avoir l'infrastructure sur le développement. Les incidences qu'ont sur les terres les programmes fédéraux tel que le programme d'aide aux infrastructures de la SCHL, doivent être analysées dans le contexte de l'influence fédérale sur les terres soumises à la planification et à la réglementation provinciales (figure 2.2). En effet, les programmes de subvention fédéraux peuvent généralement influer de façon positive ou négative sur la préservation de la ressource "terres" de première qualité. Les résultats réels dépendent souvent non seulement des objectifs et de la structure du programme fédéral en lui-même (par ex. les conditions attachées à l'approbation du projet), mais également de la nature et de l'efficacité de la planification locale des terres.

La gamme des incidences possibles de ces programmes sur les terres peut être perçue de façon positive ou négative selon qu'il s'agit:

1) de s'assurer que les terres sont soumises à une utilisation conforme à leur capacité;
2) de faciliter la croissance compacte des centres urbains; et
3) de promouvoir toute une gamme d'autres objectifs de planification des terres qui varient avec le temps et selon les juridictions, notamment la décentralisation de la croissance urbaine en vue de ralentir les secteurs de croissance et l'orientation du développement en fonction des terres agricoles de qualité inférieure.

Par conséquent, les incidences sur les terres des programmes fédéraux, tels que le programme d'aide aux infrastructures municipales de la SCHL, peuvent varier considérablement d'une province à l'autre et d'une région à l'autre. Le niveau de ressource, le perfectionnement et l'efficacité de la planification régionale et locale ont également évolué et varient d'un

TABLEAU 2.1:

SOMMAIRE DES COÛTS FINANCIÈRES SELON DIVERSES COMPOSANTES D'UNE COLLECTIVITÉ

Catégorie des coûts	Coûts financiers (%)[a]	Coûts financiers (%), a l'exception des frais de construction résidentielle[a]
Construction résidentielle	55-65%	ND
Écoles	9-16%	26-36%
Aqueducs et égouts	7-11%	20-25%
Routes	7-9%	20%
Terrain	5-6%	14%
Installations publiques	3-6%	9-14%
Énergie et communications	4-5%	11%
	100%	100%

ND - non disponible.
[a] Ces proportions des dépenses d'infrastructure représentent les six types de schémas d'aménagement des collectivités pour 10,000 unités. Ces schémas vont du développement planifié à forte densité au développement dispersé à faible densité, la densité et le niveau de planification étant variables.

SOURCE: Real Estate Research Corporation (1974, p. 9, 60).

TABLEAU 2.2:

SOMAIRE DES COÛTS D'INFRASTRUCTURE
(PLAN CLASSIQUE DE LOTISSEMENT RESIDENTIEL DE 50 ACRES)

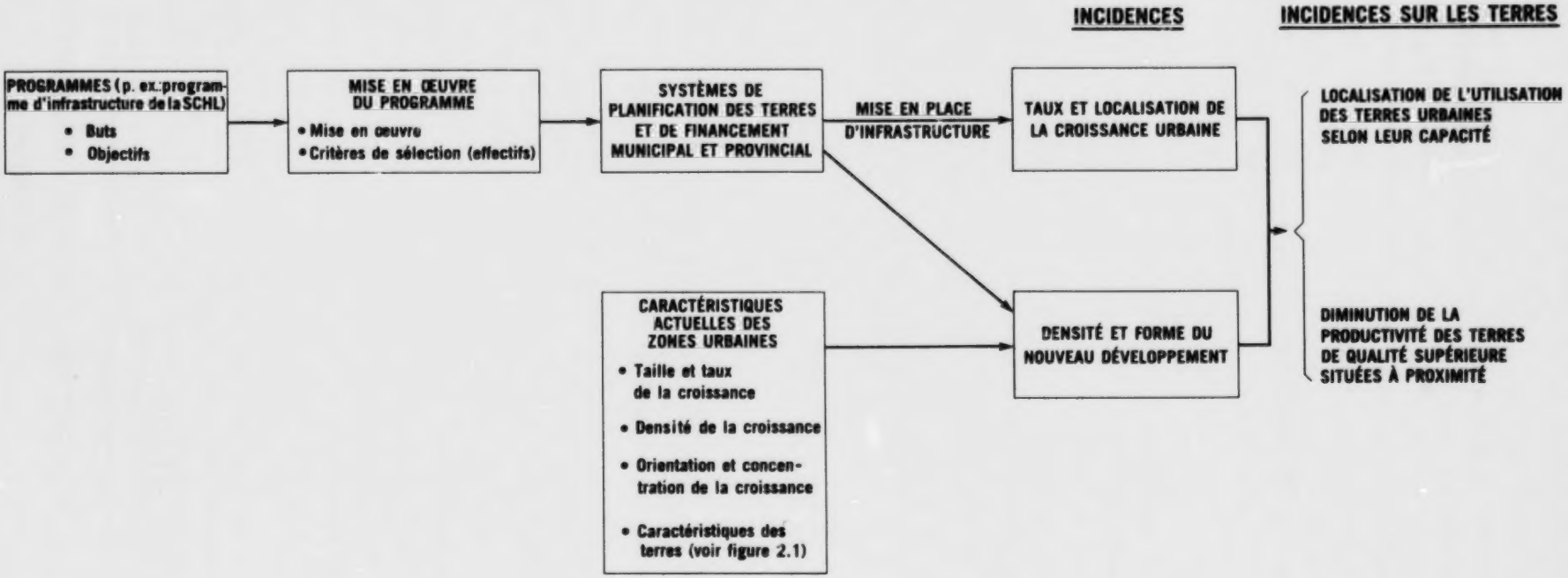
Catégorie des coûts	Ontario	Métropolitain[a]
Aqueducs et égouts	33%	31%
Routes et trottoirs	32%	30%
Branchements de services	11%	14%
Hydro-électricité	11%	13%
Ingéniere	6%	6%
Éclairage des rues	3%	2%
Autres	4%	4%
	100%	100%

[a] Les deux plus grands centres uniquement.

SOURCE: Ministére ontarien du logement (1976, p. 49).

FIGURE 2.2

INCIDENCES SUR L'UTILISATION DES TERRES PRÈS DES CENTRES URBAINS: PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



centre à l'autre et d'une province à l'autre. Ces facteurs entraînent d'autres variations dans la nature des incidences sur les terres que peuvent avoir les progammes fédéraux. Néanmoins, les objectifs et la structure de ces programmes, les conditions attachées à l'approbation des projets en vertu de ces programmes et l'application de ces conditions peuvent également influer considérablement sur la planification locale des terres.

3. LES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIERE AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL: POSSIBILITÉ D'INCIDENCES SUR L'UTILISATION DES TERRES

Nous examinons dans ce chapitre (sections 3.1 et 3.2) l'aide fournie par le gouvernement fédéral aux infrastructures municipales depuis 1938. La nature et les objectifs des trois programmes de la SCHL entre 1961 et 1980 font l'objet de la section 3.3. Bien que ces analyses soient basées sur une revue de la documentation et des entrevues avec le personnel cadre de la SCHL, les interprétations et les conclusions portant sur les possibilités d'incidences sur l'utilisation des terres de ces programmes sont le fait des auteurs. Les possibilités que ces programmes influencent l'utilisation des terres sont analysées ci-dessous par rapport aux points suivants:

1) les types de projets financés (3.4);
2) la disponibilité des fonds et les critères utilisés dans ces programmes pour le financement (3.5);
3) la planification locale de l'utilisation des terres (3.6); et
4) l'examen des programmes (3.7).

Les premiers résultats et conclusions suite à la documentation des incidences sur l'utilisation des terres sont ensuite présentés (3.8).

3.1 Le début de l'aide fédérale aux infrastructures

C'est en 1938 que le gouvernement fédéral a commencé à intervenir dans les infrastructures municipales avec la Loi sur l'aide aux améliorations municipales (Parlour et Keilhofer, 1973). Les prêts accordés en vertu de cette loi se sont étalés entre 1938 et 1940, et visaient d'abord à atténuer le chômage au moyen de la mise en oeuvre de projets d'amélioration des réseaux d'adduction et d'assainissement des eaux. Selon Parlour et Kielhofer, il s'agissait là "... d'un programme précurseur des nombreuses tentatives gouvernementales visant à atténuer le chômage par l'application de lois créant du travail" (1973, p. 5 -- traduction libre). La Loi sur les prêts et le développement municipal, en vigueur de 1963 à 1966, visait également à accroître l'emploi au moyen de gros travaux de construction, notamment la construction de réseaux d'égouts et de transport des eaux. Grâce au programme des zones spéciales, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), créé en 1969, est également intervenu dans l'aide aux infrastructures municipales pour créer des emplois et attirer l'industrie vers des zones désignées du pays (Parlour et Keilhofer, 1973).

Le gouvernement fédéral s'est donc en général servi de l'aide aux infrastructures municipales pour créer des emplois et favoriser la croissance économique de même que pour encourager la dépollution des eaux au moyen de travaux d'assainissement avec beaucoup de capital impliqué. C'est dans ce climat que le programme d'épuration de la SCHL a été mis sur pied en 1960-1961 comme un amendement de la Loi nationale sur l'habitation, 1953 (Canada, 1970b).

3.2 Le début de l'intervention de la SCHL

A mesure que progressait l'économie et que croissait la population canadienne de

l'après-guerre, la SCHL est devenue une des principaux prêteuses en matière de logements résidentiels dans les banlieues en pleine croissance, en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, 1953 (Seaden, 1970, vol. 2). A cause de l'absence de financement municipal et de planification de l'utilisation des terres, beaucoup de ces nouveaux lotissements faisaient appel à des fosses septiques pour l'élimination des eaux d'égouts. Une enquête menée en 1956 par la SCHL a établi que les eaux souterraines de même que certains approvisionnements en eau domestique étaient de ce fait pollués. Par conséquent, les municipalités ont commencé à demander une aide financière pour l'installation d'infrastructures d'égouts (Canada/SCHL, 1979a).

En 1957-1958, le pays a connu une brève récession et des propositions ont été mises de l'avant pour la mise sur pied d'un nouveau programme d'aide aux infrastructures municipales, destiné avant tout à diminuer le chômage (Seaden, 1970, vol. 2; Parlour et Keilhofer, 1973). En 1960-1961, toutefois, lorsque le programme d'épuration de la SCHL a été lancé, l'économie canadienne prenait du mieux et le chômage n'était plus aussi grave. En conséquence, le gouvernement fédéral a cru nécessaire d'aider les municipalités uniquement en matière de dépenses de travaux publics - collecte et traitement des eaux d'égouts pour assurer la lutte contre la pollution (Seaden, 1970, vol, 2). Ce n'est toutefois qu'après que la loi devienne en vigueur que l'on a pris conscience que l'objectif premier de ce programme de la SCHL devait être la lutte contre la pollution plutôt que la stimulation de l'économie (Hansard, 9 juin 1964).

3.3 Nature et objectifs des programmes d'infrastructures

Les trois programmes d'infrastructures municipales décrits ci-dessous sont comparés au tableau 3.1 en termes d'objectifs, de projets admissibles et non admissibles et de subventions.

1) Programme de traitement des eaux d'égout (PTEE), 1961 à 1974

L'objectif premier du PTEE tel que défini dans la partie VI(B) de la Loi nationale sur l'habitation, 1953 (Canada, 1970b), était de lutter contre la pollution. Cet objectif devait être atteint au moyen de prêts et de remises de dettes pour la construction de réseaux de collecte et de traitement des eaux-vannes.

Il est certes évident que cet objectif de lutte contre la pollution des eaux, lorsqu'il est atteint, a des effets bénéfiques sur les terres du fait qu'il améliore la qualité des eaux souterraines et de surface. Il subsiste toutefois certains doutes au sujet de l'efficacité du programme à cause de l'absence de compétences techniques dans ce secteur dans la plupart des municipalités (Laitman, Reynolds et Tate, 1971, p. 11):

> En effet, dans de nombreux domaines où des mesures supposément correctives ont été prises dans le cadre du programme de la SCHL, la qualité de l'eau a continué de se détériorer en dépit des millions de dollars dépensés (traduction libre).

Par ailleurs, la création d'un nombre élevé d'emplois grâce aux activités de construction et de développement des terres, peut, en l'absence de contrôles efficaces de l'utilisation des terres, perturber de vastes superficies de terres (dont la majeure partie est composée de riches terres agricoles et autres ressources) de même que perturber

sérieusement la productivité des terres adjacentes. Pendant la période de croissance urbaine rapide qu'a connue le Canada dans les années 1960 et au début des années 1970, l'objectif d'aider et d'encourager la planification urbaine et régionale des terres au niveau provincial était absente dans les objectifs du PTEE.

2) Le programme d'infrastructures municipales (PIM), 1975 à 1978

En vertu du PIM, le montant des subventions a été augmenté et d'autres types de projet sont devenus admissibles (voir sections 3.4 et 3.5). La dépollution demeurait toujours l'objectif premier du programme, mais un second objectif a été ajouté : l'encouragement d'une "... gestion poussée des terres et du développement résidentiel dans les zones non développées..." (Canada/SCHL, 1979a, p. 11 -- traduction libre), objectif ayant des incidences possibles explicites et importantes sur la ressource "terre." Le principe d'une gestion poussée des terres était toutefois défini d'une façon plutôt étroite, ne faisant référence qu'à l'utilisation de nouveaux terrains pour le développement et non à tous les types d'aménagement, notamment le redéveloppement, la restauration et le réaménagement des zones existantes. Aucune référence n'était faite dans ces objectifs à la gestion ou à la préservation des terres non développées de qualité supérieure situées à proximité des centres urbains qui servaient le plus souvent à l'agriculture ou à d'autres fins productives.

3) Programme de contributions pour les équipements communautaires (PCEC), 1979 et 1980

Lors de la révision de la Loi nationale sur l'habitation de 1979, le PIM de même que le programme d'amélioration des quartiers (PAQ) et celui de l'encouragement aux municipalités ont été interrompus et combinés efficacement sous le nom général de programme de contributions pour les équippements communautaires. Les subventions octroyées en vertu de ce programme sont accordées aux projets de développement municipaux approuvés de collecte et d'adduction des eaux et de toute une gamme d'autres services communautaires (Canada/SCHL, 1979b). La SCHL a tenté de maintenir une perspective nationale dans la détermination de l'importance du développement communautaire, tout en augmentant le contrôle des provinces et des municipalités sur les programmes de développement précis de façon que les stratégies locales de développement puissent être mieux adaptées aux conditions locales. Les objectifs du PCSC en ce qui a trait à l'aide aux infrastructures sont apparemment demeurés les mêmes que ceux du PIM en dépit des importantes différences de structures dans la mise en oeuvre des programmes. Les fonds prévus pour le programme ont cependant été abolis en 1980, bien que d'autres sommes accordées par le gouvernement fédéral restaient disponibles pour la dépollution des eaux, par exemple l'entente sur la dépollution des eaux des grands lacs signée avec les États-Unis.

3.4 Incidences éventuelles selon les critères types des projets

Les critères d'admissibilité des projets aux prêts et aux subventions de la SCHL peuvent avoir eu des incidences sur l'utilisation des terres par l'intermédiaire de plusieurs mécanismes:

1) les aides financières aux infrastructures s'adressaient avant tout aux nouveaux développements par opposition aux projets de restauration ou de redéveloppement dans des secteurs déjà existants; cette tendance est attribuable en grande partie aux critères d'admissibilité - seules les nouvelles zones étaient admissibles à l'aide aux réseaux d'adduction d'eaux usées et pluviales;

2) les influences sur la configuration et la nature du développement urbain; et

3) l'absence d'encouragements à la recherche externe pour trouver d'autres techniques d'égout sanitaire, bien que la SCHL elle-même financait ce genre de recherche après 1975 en vertu du programme d'infrastructures municipales.

1) <u>Nouveaux développements par opposition aménagement de terrains vacants et à l'aménagement de services dans des zones déjà urbainsées</u>

Le PTEE servait au financement de la construction ou de l'agrandissement des usines d'épuration et des collecteurs principaux d'eaux usées (tableau 3.1). Aucune subvention n'était toutefois fournie pour la construction d'égouts internes (c.-à-d., les égouts sanitaires le long des rues et les égouts dans les développements résidentiels), les collecteurs d'eaux pluviales, la réparation ou l'entretien des réseaux d'égout existants, ni les projets d'approvisionnement en eau. Les municipalités étaient donc ainsi encouragées à construire surtout des collecteurs d'eaux usées et des usines d'épuration dans leurs projets de développement municipaux. Parlour et Keilhofer (1973, p. 80) ont souligné qu'environ 60 % de toutes les sommes dépensées en vertu de ce programme (jusqu'en 1972) l'étaient pour la construction de collecteurs principaux plutôt que pour celle d'usines d'épuration. Cette approche adoptée pour les dépenses d'infrastructures pourrait donc avoir simplement transféré plutôt que de réduire le problème de pollution et ce tout en favorisant l'étalement des nouveaux développements sur de vastes espaces.

Les projets d'aménagement de collecteurs d'eaux pluviales et de réseaux d'adduction d'eau dans les nouveaux développements seulement étaient admissibles en vertu du PIM afin de mettre de l'avant une notion plutôt étroite de la gestion globale de l'utilisation des terres, c'est-à-dire le développement de nouveaux terrains grâce au financement d'une gamme plus vaste de projets d'infrastructures pour les lotissements résidentiels. Ces nouveaux types de projets venaient s'ajouter aux projets déjà admissibles en vertu du PTEE, c.-à-d. la construction d'usines d'épuration et de collecteurs principaux tant dans les nouveaux quartiers que dans les quartiers déjà existants.

Les possibilités de mise en place d'une planification et d'une gestion des terres vraiment rationnelles ont toutefois été diminuées par le fait que le financement des projets d'aménagement d'égouts pluviaux et d'aqueducs ne s'appliquait qu'aux nouveaux terrains. Avec cet accent mis sur le développement de nouveaux secteurs, les possibilités d'incidences du développement urbain sur les terres rurales environnantes ont été accrues.

La SCHL a également élargi son aide en vertu du PIM afin d'encourager la mise en place de plans régionaux d'aménagement d'égouts et de réseaux d'adduction d'eau. Même si ces plans n'étaient pas précisément destinés à favoriser une gestion globale des terres

TABLEAU 3.1:

COMPARAISON DES TROIS PROGRAMMES D'AIDE AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES

Programme de traitement des eaux d'égout, 1961-1974	Programme d'infrastructure municipale, 1975-1978	Programme de contributions pour les équipements communautaires, 1979 et 1980
Objectifs	**Objectifs**	**Objectifs**
1) Création d'emplois. 2) Lutte contre la pollution des eaux.	1) Lutte contre la pollution des eaux. 2) Encouragement d'une "... gestion globale des terres et du développement résidentiel dans des secteurs non développés."	1) Lutte contre la pollution des eaux. 2) Accroissement du contrôle provincial et municipal sur des programmes spécifiques de développement. 3) Équité interprovinciale. 4) Accroissement de la souplesse.
Projets admissibles	**Projets admissibles**	**Projets admissibles**
Construction ou agrandissement des : 1) Usines de traitement des eaux d'égout dans les nouveaux secteurs ou les secteurs déjà aménagés; 2) Collecteurs d'eaux vannes dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés.	Construction ou agrandissement des : 1) Usines de traitement des eaux d'égout dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés; 2) Collecteurs d'eaux vannes dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés; 3) Égouts pluviaux dans les secteurs non aménagés; 4) Approvisionnement en eau dans les secteurs non aménagés; 5) Élaboration de plans régionaux d'assainissement et d'adduction d'eau. d'assainissement et	1) Collecteurs principaux d'eaux vannes et traitement des eaux vannes dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés; 2) Construction d'installations d'approvisionnement en eau pour la collectivité dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés (transport par camions aussi bien que par conduites); 3) Réseaux de collecteurs pluviaux (réservoirs et toute installation de traitement nécessaire) dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà aménagés; 4) Égouts et services fournis au développement des terrains résidentiels conformément à des critères de densité précis; 5) Tous autres travaux d'équipements prévus dans les ententes fédérale-provinciales. (ex. Terre-Neuve et Nouvelle-Écosse - élimination des déchets solides; Manitoba, Colombie-Britannique - déchets des infrastructures énergétiques.

Projets non admissibles Égouts d'eaux vannes internes; Collecteurs d'eaux pluviales; Réparation et entretien de réseaux d'égouts existants; Projets d'approvisionnement en eau.	**Projets non admissibles** Égouts d'eaux vannes internes; Réparations et entretiens des réseaux existants; Projets d'aménagement d'aqueducs et d'égouts pluviaux dans les secteurs urbains déjà aménagés.	**Projets non admissibles** "Tout projet non mentionné dans les ententes fédérale- provinciales en vigueur."
Aide au financement Prêts aux municipalités couvrant les deux tiers des dépenses d'infrastructure admissibles des projets, à des taux d'intérêt supérieurs de 1/8 % au taux d'emprunt du gouvernement fédéral (habituellement 1 à 2 % au-dessous du taux en vigueur sur le marché). Une remise de dette de 25 % du montant du prêt est habituellement accordée à titre d'encouragement.	**Aide au financement** Prêts aux municipalités couvrant les deux tiers des frais admissibles des projets, avec remise de dette de 25 % comme dans le programme de traitement des eaux d'égout. Subventions équivalant au sixième des coûts du projet (si un financement a été obtenu ailleurs). Subventions de frais élevés (si les coûts du projet dépassent 250 $ par habitant) dans les régions de petites tailles ou situées sur des terrains difficiles. Financement couvrant 50% des coûts des plans régionaux d'aménagement d'aqueducs et d'égouts dans la plupart des cas.	**Aide au financement** Subventions accordées aux provinces en vertu des ententes, sous forme de contribution fédérale aux projets municipaux d'aménagement d'aqueducs et d'égouts et d'autres services communautaires approuvés par les provinces.

(Canada/SCHL, 1979a), ils pouvaient encourager la mise au point de plans globaux d'aménagement régional des terres, qui tiendraient compte de l'emplacement du développement urbain par rapport à la capacité des ressources en terres.

Avec le PCSC, les projets d'aménagement d'égouts pluviaux et d'aqueducs dans les secteurs déjà construits sont à leur tour devenus admissibles, au même titre que les projets d'aménagement d'égouts d'eaux-vannes. L'admissibilité de tous ces projets dans les nouveaux secteurs et les secteurs déjà construits, notamment les projets d'aide à la collectivité, pouvait favoriser un développement urbain plus compact et aider à la restauration des quartiers existants. Il y avait également possibilité de lier le développement des infrastructures d'adduction d'eau aux autres plans de restauration urbains dans un programme de développement municipal intégré.

Toutefois, en partie à cause de l'élan donné par le PIM, plus de 55 % de l'aide totale de 400 millions de dollars prévue en vertu du PCEC (221 millions de dollars) ont été alloués par les provinces à des projets d'aménagement d'égouts et d'aqueducs (Cross, 1981). Dans les propositions soumises à la SCHL pour obtenir des subventions, les provinces étaient laissées libres de choisir ce genre de projet plutôt que d'autres types de services communautaires et pouvaient également choisir de mettre en oeuvre des projets d'infrastructures dans les nouveaux secteurs plutôt que dans les secteurs déjà construits. Bien que deux années soient un temps relativement court pour liquider l'arriéré des projets admis en vertu du programme d'infrastructures urbaines et pour mettre au point de nouveaux projets, les provinces et les municipalités semblent ne pas avoir profité de la possibilité de subventionner d'autres formes de développement.

2) Organisation/nature de la croissance

Le calendrier et la localisation des infrastructures peuvent être utilisés pour orienter et planifier l'expansion urbaine en fonction d'un développement compact, contigu aux actuels centres urbains. Par leur nature, les systèmes d'égouts et d'autres services utilisant des conduites favorisent un développement plus compact que les réseaux individuels de fosses septiques. Si, toutefois, il n'existait pas de règlements et de plans provinciaux et locaux appropriés en matière d'utilisation des terres pour prévenir cela, le financement aux infrastructures de la SCHL a peut-être encouragé le développement urbain (et la conversion des terres rurales à des utilisations urbaines) le long de couloirs dans la campagne, suivant le tracé des collecteurs financés par la SCHL, ou selon un schéma d'aménagement dispersé et irrégulier, par anticipation au prolongement des collecteurs. Un tel développement peut se traduire par une consommation encore accrue de terres agricoles de grande capacité et par un abaissement de la productivité des terres rurales adjacentes aux zones ou aux corridors du développement urbain.

3) Recherche

On a émis l'hypothèse que l'absence de tout encouragement à la recherche et au développement pour la mise au point de nouvelles techniques d'élimination des eaux d'égout constituait une grave lacune du programme d'épuration (Seaden, 1970, vol. 3).

Cela a peut-être été son effet le plus important sur les ressources en terres. En poursuivant le double objectif de la dépollution et de la création d'emplois, presque tous les projets subventionnés ont fait appel à des techniques classiques caractérisées par la collecte des eaux d'égout sur une vaste superficie et par le traitement à une unité centrale.

L'aménagement de ces réseaux classiques nécessite des sols profonds et bien drainés, caractéristiques des terres agricoles de qualité supérieure situées à proximité de nombreux grands centres urbains du Canada. Shimizu et al. (1975) ont observé que l'on encouragait très peu l'aménagement de réseaux de collecte des eaux d'égout dont la faisabilité avait été établie dans les secteurs de sols moins profonds et de moindre qualité (c.-à-d. généralement des terres agricoles ou forestières de mauvaise qualité). Si l'on avait encouragé ce genre de recherche technique, on aurait peut-être mis au point et accepté plus tôt des réseaux beaucoup moins coûteux par recyclage des eaux usées, tels que les toilettes à humus ou le système d'épuration Canwel de la SCHL (décrit ci-dessous). Bien sûr, la mise au point et l'adoption d'une approche par recyclage n'auraient pu seules créer autant d'emplois dans l'industrie de la construction; cela aurait pu toutefois traiter de façon efficace le problème de la pollution pour certains quartiers ou régions.

Contrairement à ce qui se faisait dans le cadre du PTEE, avec le PIM, la SCHL (de concert avec Environnement Canada et le Conseil national de recherche) a fortement encouragé la recherche visant à améliorer les techniques d'infrastructures (Canada/SCHL, 1979a). Cette recherche a abouti à la mise au point du système d'épuration Canwel qui recycle les ordures et les eaux usées (Canada/SCHL, 1979a). Ce prototype a été testé dans une unité d'habitations multiples et un petit quartier résidentiel. Si ce système s'avère efficace et est appliqué couramment, il permet d'éliminer la nécessité de s'appuyer entièrement sur les réseaux d'assainissement et d'adduction classiques à fort coefficient de capital qui orientent le développement. La mise au point du système Canwell s'est poursuivie après l'abolition du PIM en 1978, mais la SCHL n'a pas encore réussi à faire accepter son système sur le marché commercial (Kochar, 1984).

Bien qu'une utilisation répandue du système Canwel ou d'un autre système semblable puisse faire passer les emplois du secteur de la construction à celui de la fabrication, les emplois créés diminuant dans leur ensemble, elle permettrait cependant d'utiliser pour le développement urbain des terres de qualité inférieure, étant donné que ce système ne nécessite pas de sols profonds pour la pose des collecteurs. Par conséquent, il serait ainsi possible de préserver les terres de qualité supérieure pour des utilisations plus appropriées. Par ailleurs, les techniques de traitement libres, qu'il s'agisse de fosses septiques ou de recyclage, permettent un développement sans égard à la forme urbaine.

3.5 Incidences éventuelles du mode de financement: administration, disponibilité et attrait

Avec le PTEE, la SCHL assurait des prêts qui couvraient les deux tiers des frais en capital des projets admissibles à des taux d'intérêt supérieurs de seulement un huitième pourcent au taux accordé au gouvernement fédéral et bien en-dessous des taux en

vigueur sur le marché (Seaden, 1970, vol. 2). De la même façon, la SCHL offrait des subventions égales à 25 % du montant prêté; ces prêts étaient remis si le projet était soumis avant une certaine date limite. Celle-ci, qui à l'origine était le 31 mars 1963 a été changée plusieurs fois pour finalement être fixée au 31 mars 1974. Seaden (1970, vol. 2), a calculé que, pendant les années 1960, les municipalités pouvaient emprunter à la SCHL en vertu de ce programme à un taux effectif de 4 %. Parlour et Keilhoffer (1973) soulignent que ce mode de financement visait à rendre le programme plus attrayant que les autres programmes d'aide aux municipalités, ce qui a effectivement été le cas.

Dans le PIM, le financement incluait toujours des prêts pour couvrir les deux tiers des coûts des projets à des taux d'intérêt favorables, 25 % du prêt étant remis si la date limite pour la demande était respectée. Lorsque l'emprunteur obtenait un financement ailleurs (habituellement à un taux plus faible), la SCHL accordait quand même une subvention égale au sixième des coûts du projet. En outre, les subventions de coûts élevés étaient élargies lorsque les frais des projets dépassaient 250 $ par habitant. Cette disposition visait à favoriser les petites collectivités à faible densité ou celles qui se trouvaient sur des terrains difficiles qui n'auraient pu autrement se permettre l'aménagement de services admissibles au PTEE (Canada/SCHL, 1979a). Les petites collectivités pouvaient également désigner une certaine proportion, (variant entre 10 et 50 %) du projet, à l'exception des branchements aux immeubles, pour être admissibles à l'aide de la SCHL. En outre, la SCHL finançait 50 % du coût de l'élaboration des plans d'aménagement d'aqueducs et d'égouts régionaux (Canada/SCHL, 1979a).

Le financement en bloc assuré en vertu du PCEC grâce à des subventions accordées aux provinces (décrit brièvement à la section 2.3 ci-dessus) était établi au moyen d'une formule tenant compte de la population et des revenus. Ainsi, la SCHL cherchait à assurer une distribution plus équitable des fonds à toutes les provinces. En réduisant la proportion injustement élevée des fonds reçus par les provinces riches et en pleine croissance, où se trouvent certaines des meilleures terres agricoles du pays, les incidences négatives sur les terres des programmes de la SCHL pourraient aussi être réduites quelque peu.

L'obtention facile et l'attrait des prêts et des octrois de la SCHL peuvent avoir eu des incidences sur l'utilisation des terres du fait d'un certain nombre de mécanismes, tel que décrit ci-dessous. Parmi ces mécanismes, mentionnons les suivants:

1) la tendance à répondre à la demande, le contrôle central sur les programmes étant de moins en moins prononcé;

2) la date limite pour la demande, qui conditionnait la remise d'une portion a pu inciter les municipalités à se dépêcher de soumettre leurs projets et, par conséquent, a nui à leur capacité de planifier correctement;

3) l'attrait même du financement; et

4) l'accès aux travaux d'aménagement gratuits tels les installations d'infrastructures payées par les municipalités offrent aux industries le déménagement vers la banlieue.

1) Administration

Contrairement au programme prévu en vertu de la Loi sur l'aide aux améliorations

municipales de 1938 et à la Nouvelle loi sur la commission de prêts et de développement municipal de 1963, les sommes accordées en vertu du PTEE et du PIM n'étaient pas basées sur les rapports de la population, ni sur le rapport municipal ou provincial et national (Parlor et Keilhoffer, 1973). Les autres indicateurs nationaux, tels que la capacité fiscale et la capacité d'emprunter ou les niveaux de pollution, n'étaient pas employés non plus. Depuis la dernière portion du PTEE (1969) jusqu'en 1978, les provinces avaient le pouvoir de décider du montant de l'aide dont elles avaient besoin par l'intermédiaire de comités mixtes fédéral-provinciaux (Kochar, 1981). Lorsque les allocations annuelles à une province étaient dépassées, les projets étaient simplement reportés à l'année financière suivante; c'est-à-dire que l'octroi de subventions par la SCHL continuait à être dicté presque entièrement par la demande. Lorsque les bureaux régionaux de la SCHl établissaient que les demandes d'une province étaient justifiées, l'Office national mettait les sommes à leur disposition (Parlor et Keilhoffer, 1973). Ainsi, la SCHL a administré ses programmes en n'ayant qu'un contrôle minimal sur l'établissement des priorités en matière de besoins nationaux ou provinciaux, sur l'ampleur et l'orientation du développement des infrastructures municipales, sur les frais finals des projets et, en dernière instance, sur le développement urbain et les organisations spatiales ainsi facilités par les travaux d'aménagement (Seaden, 1970, vol. 2; Canada/SCHL, 1971; Parlor et Keilhoffer, 1973).

Par conséquent, les municipalités et les provinces les plus peuplées obtenaient une proportion plus élevées des subventions aux infrastructures de la SCHL que ne le justifiaient leur population, leur croissance ou les problèmes de pollution, en grande partie parce qu'elles sont plus riches, mieux organisées pour faire des demandes de prêts, plus conscientes des problèmes de pollution et connaissent mieux les programmes de la SCHL (Seaden, 1970, vol. 2). Comme les emprunteurs doivent fournir eux-mêmes une partie des fonds, les capacités financières et d'emprunt des municipalités et des provinces moins fortunées diminuent la chance d'obtenir ces fonds. De la même façon, ces provinces et ces municipalités plus petites ou moins riches n'ont souvent pas le personnel nécessaire ni la capacité d'organisation pour profiter pleinement des octrois et des prêts de la SCHL.

Environ 62 % de la valeur totale des fonds de la SCHL (jusqu'en 1970) sont allés aux 20 plus grands centres urbains, les régions métropolitaines de recensement, qui, en 1971, abritaient seulement 48 % de la population du Canada (Seaden, 1970, vol. 2). Pourtant, comme nous l'avons déjà mentionné, les travaux de Manning et McCuaig (1977) et de Neimanis (1979) indiquent que la plupart des grands centres urbains du Canada sont entourés de terres agricoles de qualité supérieure. La fourniture d'une importante aide aux infrastructures à ces grands centres peut ainsi avoir accéléré la conversion des terres rurales à des utilisations urbaines et perturbé un plus grand nombre de terres agricoles.

L'intention d'aider davantage les petites collectivités (au moyen de subventions à coût élevé) n'a pas été réalisée à cause de l'absence de contrôle de la SCHL sur la définition des projets et leurs coûts finals (Kochar, 1981). Les grosses municipalités, riches et en pleine croissance, ont ainsi

parfois fait des demandes et reçu des subventions élevées prévues pour les centres moins gros situés sur des terrains difficiles. Cela est simplement dû à l'utilisation de normes excessives pour les projets, qui portent les frais au-delà de la limite de 250 $ par personne (Canada/SCHL, 1979a). En permettant à ces grosses municipalités situées sur des terrains moins difficiles de profiter des subventions à frais moindres, non seulement l'objectif de ce programme se trouvait-il miné, mais, dans la mesure où l'infrastructure oriente le développement, les possibilités de pertes ou de perturbations de terres de qualité supérieure ont été accrues. En effet, un plus grand nombre de terres peuvent avoir été utilisées et la productivité agricole peut avoir été davantage perturbée sur de plus vastes superficies que si le financement des infrastructures avait été redistribué vers les collectivités plus petites (souvent situées sur des terres de moindre qualité, c.-à-d. sur des sols peu profonds situés sur des terrains difficiles), comme cela était prévu à l'origine.

Contrairement au programme précédent, le PCEC de la SCHL cherchait à assurer une distribution plus équitable des fonds entre les provinces au moyen d'une formule de financement tenant compte de la population et des revenus.

2) Échéanciers de financement

En liant la remise d'une partie des dettes au respect des dates limites pour la soumission des projets, on visait à favoriser la création d'emplois (Seaden, 1970, vol. 2) et à faire sauter les obstacles au développement urbain (Kochar, 1981). En même temps, ces dates limites, qui ont été prolongées plusieurs fois, peuvent avoir découragé une planification exhaustive des projets et l'évaluation des incidences éventuelles sur les terres de la part des municipalités. En effet, en présence de dates limites serrées et à court terme pour le financement, la planification locale a pu devenir une préoccupation secondaire, venant après les considérations d'ordre financier pour les municipalités, et par conséquent, cela pourrait avoir favorisé une planification mal coordonnée. Ainsi, le développement urbain pourrait avoir empiété de façon inutile sur un plus grand nombre de terres ou avoir été situé sur des terres de qualité supérieure alors que d'autres secteurs de moindre qualité étaient disponibles à proximité.

3) Disponibilité et attrait des subventions

La disponibilité et l'attrait des fonds d'aide aux infrastructures municipales pouvaient avoir des répercussions importantes tant positives que négatives sur les ressources en terre. Les emprunteurs pouvaient ainsi avoir été incités à proposer de gros projets à capital élevé pour bénéficier de prêts peu coûteux et presque garantis de même que des économies d'échelle.

L'importance du capital peut avoir favorisé un grossissement des projets et incité les municipalités à desservir plus de terres que ne le nécessitaient les prévisions de la croissance économique et démographique. Les autorités locales peuvent également avoir été incitées à construire rapidement sur les terres desservies de façon à amortir leurs dettes de capital. Ainsi, un des effets de ces programmes pourrait avoir été d'inciter les municipalités à utiliser davantage de

terres desservies par projet et de chercher à croître à tout prix.

Les fonds prévus en vertu du PIM étaient considérablement plus attrayants que les fonds octroyés en vertu du PTEE. Comme le nombre de projets admissibles a été grandement accru, même les gros projets à fort capital étaient encouragés, étant donné que les municipalités cherchaient à tirer profit de ce financement peu coûteux et des économies d'échelle. L'accent mis sur le développement de nouvelles terres, l'absence continue de subventions pour les projets d'aqueducs et d'égouts dans les zones déjà aménagées (pour le redéveloppement, et la rénovation), et l'efficacité de l'aide financière ont fait tous ensemble que le PIM a continué à encourager fortement l'expansion urbaine sur les terres rurales. Bien que la desserte d'une région puisse favoriser un développement plus dense et contigu, la forme et la densité du développement tendaient plutôt à dépendre de la présence et du contrôle de la planification locale.

4) L'installation des industries en banlieue

Seaden estime que les infrastructures industrielles représentent de 25 à 50 % de l'ensemble des eaux-vannes municipales; les faibles coûts du financement de l'assainissement dans le cadre de l'aide aux infrastructures municipales de la SCHL pourraient avoir largement "... dégagé les utilisateurs industriels ... en payant des frais économiques" (Seaden, 1970, vol. 2, p. 16 -- traduction libre). En se servant d'une partie de ces subventions pour collecter et traiter de façon peu coûteuse les rejets industriels, les municipalités et les provinces ont au moins en partie subventionné l'industrie dans les développements de banlieue et, par conséquent, servi à les attirer dans ces emplacements. Cette même stratégie était également appliquée par le ministère de l'Expansion économique et régionale pour attirer l'industrie dans les zones économiquement faibles du Canada (Parlor et Keilhoffer, 1973). La relocalisation générale des industries exigeant beaucoup d'espaces vers les banlieues des grandes centres urbains canadiens peut au moins en partie avoir été provoquée par la desserte de vastes superficies de nouveaux terrains industriels dans le cadre de ces programmes d'aide aux infrastructures.

3.6 Incidences éventuelles de la non application des critères de planification de l'utilisation des terres

Les possibilités de planifier l'utilisation des terres en fonction de la conservation des terres destinées à l'exploitation des ressources étaient inhérentes au PTEE. L'aménagement de conduites d'égouts en vertu de ce programme n'était pas accompagné de sérieuses mesures d'encouragement pour le redéveloppement et la restauration des zones existantes. Cela, en plus de la tendance à utiliser des lots plus petits pour les logements unifamiliaux, peut avoir favorisé une forme de développement résidentiel plus dense comparativement aux zones desservies en fosses septiques (qui nécessitent l'aménagement de lots plus grands). Même si théoriquement, les critères d'approbation de projets en vertu du PTEE nécessitaient de tenir compte des ressources en terre et des mesures locales de contrôle de la planification des terres, la non application de ces critères peut avoir annulé les

bienfaits du programme pour l'utilisation des terres. Cela apparemment est dû à la sensibilité des provinces à propos de ce qu'elles percevaient comme un empiétement sur leurs responsabilités (Kochar, 1984). Dans une certaine mesure, l'inspection par la SCHL des lotissements en vue de l'approbation des assurances d'hypothèques donnait à l'organisme l'occasion d'examiner la planification des terres. Dans certaines régions, la société était une force dominante dans le domaine de l'assurance hypothécaire, du moins au début de la période. Par conséquent, ces problèmes étaient en partie, sinon systématiquement, abordés.

Les demandes de subventions faites en vertu du PTEE pouvaient être soumises par les provinces, par des firmes d'ingénieurs au nom des municipalités ou par les municipalités elles-mêmes. Selon les directives du programme, la SCHL liait le paiement des prêts à certaines conditions, telles que la présentation d'un plan d'utilisation des sols. En pratique, toutefois, elle agissait surtout comme un banquier (Seaden, 1970, vol. 2; Parlour et Keilhoffer, 1973; Shimizu, 1975). L'emprunteur ne devait en général que soumettre des documents financiers et d'ingénierie approuvés par la province (White, 1981). Les plans d'utilisation des sols étaient rarement soumis et n'étaient jamais examinés sérieusement par la société.

En l'absence d'exigences ou d'encouragements réels en matière de planification des terres dans le PTEE, la SCHL se fiait aux municipalités et aux provinces dans ce domaine. De nombreuses provinces n'en étaient encore qu'aux phases préliminaires de la planification au début des années 1970, alors que le PTEE était pratiquement arrivé à terme. Par conséquent, ce programme a fonctionné, dans de nombreux cas, en l'absence de toute planification de l'utilisation des terres. En outre, comme elle fonctionnait surtout comme institution de prêts, la SCHL n'avait ni la capacité, ni le désir, ni le mandat d'effectuer une bonne évaluation des implications du programme quant à la localisation, la réglementation et l'utilisation des terres très riches en ressources (Seaden, 1970, vol. 2).

Les règlements du PIM étaient semblables à ceux du PTEE. Les demandes d'aide pouvaient être présentées par les municipalités, par les provinces ou par des firmes d'ingénieurs en leur nom. Le principal critère d'approbation était l'obtention de documents financiers et techniques approuvés par la province. Même si les critères de planification de l'utilisation des terres existaient (p. ex. remise d'un plan officiel d'utilisation des terres), ils n'ont jamais été strictement appliqués par la SCHL (Kochar, 1981) et ces plans municipaux n'ont jamais été exigés par les provinces dans l'approbation du PIM.

La SCHL est quelque peu intervenue en matière de planification des terres dans le cadre du PIM en fournissant 50 % des fonds pour l'établissement de plans régionaux d'aménagement d'aqueducs et d'égouts, plans comportant habituellement une composante d'utilisation des terres. Près de 3 millions et demi de dollars ont ainsi été accordés pour l'établissement de 80 plans régionaux, soit environ 0.2 % des engagements totaux de la SCHL en vertu du PIM (Canada/SCHL, 1979a).

Dans l'ensemble, cependant, compte tenu de la nécessité reconnue de la planification de l'utilisation des terres lors de l'examen du

PTEE, le processus de planification n'a quand même pas été clairement encouragé par le PIM (Seaden, 1970; Canada/SCHL, 1979a). Tel quel, le programme finançait des projets pouvant avoir de lourdes incidences sur les terres, mais les municipalités et les provinces n'ont pas été encouragées par ce programme à planifier un développement urbain qui tienne compte de la richesse des terres dans les zones concernées.

La raison que donne la SCHL pour ce manque d'attention aux questions d'aménagement foncier, raison qui n'est pas totalement injustifiée, est que l'affectation des sols relève de la juridiction provinciale. Par conséquent, seulement des règlements ou des encouragements limités pouvaient être fournis pour améliorer cette planification. De la même façon, on croyait que les municipalités faisaient face à de graves problèmes de pollution et de développement étant donné la forte demande en logements peu coûteux, qui primait sur l'impact éventuellement négatif du PIM sur les terres (Kochar, 1981). Par conséquent, les incidences éventuellement importantes sur l'utilisation des terres ont peut-être été négligées dans un programme conçu simultanément pour atténuer la pollution, promouvoir le développement résidentiel et créer des emplois.

L'administration des PIM de la SCHL a été graduellement décentralisée, s'éloignant du bureau national vers les bureaux régionaux et locaux de la SCHL et vers les provinces. L'approbation des projets aux termes du PTEE se faisait à l'origine au bureau national. Pour faciliter le fardeau sans cesse croissant des demandes lors de la dernière étape du programme (après 1970), ces demandes étaient traitées aux bureaux régionaux et locaux de la SCHL; à ce moment, c'était encore le bureau national qui approuvait les engagements financiers (Parlour et Keilhofer, 1973). Vers la fin de 1974, lorsque le PIM est entré en vigueur, le nombre croissant de demandes et les préoccupations de plus en plus prononcées des autorités locales et provinciales à leur sujet ont amené une décentralisation encore plus poussée de l'administration du programme (Canada/SCHL, 1979a). D'abord, les bureaux régionaux se sont vu confier le contrôle budgétaire des projets, tandis que le bureau national gardait la responsabilité de distribuer les fonds aux régions. Ensuite, chaque province, au sein d'un comité mixte réunissant également la SCHL et Environnement Canada, a pu établir un ordre de priorité pour les projets et les types de projets sur lesquels était basée le partage des subventions annuelles de la SCHL aux termes du PIM (Kochar, 1981).

Cette délégation de pouvoirs aux bureaux régionaux de la SCHL a fourni l'occasion d'introduire une perspective locale et régionale en matière de planification dans les PIM. Le contrôle accru des provinces grâce au comité mixte offrait également la possibilité d'augmenter l'apport des provinces dans la gestion des terres. Le processus de sélection provinciale pour les demandes concernant les projets d'infrastructure subventionés par la SCHL était toutefois d'ordre avant tout technique et financier (Kochar, 1981). En outre, ce processus global de décentralisation a d'autre part réduit la possibilité de mettre en place une perspective nationale pour l'examen des impacts de ce programme sur l'utilisation des terres.

Au début des années 1970, on s'est rendu compte que ce programme de la SCHL empiétait

sur les compétences d'autres ministères fédéraux. En conséquence, un comité interministériel a été créé afin d'accroître les contacts entre les ministères et favoriser la discussion sur les effets du programme (Canada/SCHL, 1979a). Ce comité comprenait des représentants d'Environnement Canada, du ministère d'État aux affaires urbaines (qui n'existe plus aujourd'hui), du ministère des Finances, du Conseil du Trésor et de l'ancien ministère du Développement économique régional. A cette époque, toutefois, les PIM avaient atteint leur sommet, leur procédure étant déjà en place et des liens solides étant déjà créés avec d'autres alliés gouvernementaux. Par conséquent, il aurait été difficile pour ce comité de modifier l'impact environnemental global ou spécifique du programme sur l'utilisation des terres (Shimizu et al., 1975).

Au-delà des encouragements indirects à réduire les incidences éventuelles sur les terres, aucun critère précis concernant l'utilisation des terres n'était rattaché aux ententes de distribution de fonds pour les équipements communautaires entre la SCHL et les provinces (Cross, 1981). Chacune des provinces appliquait une variété de critères de planification des terres plus ou moins rigoureux pour évaluer les projets soumis par leurs municipalités.

3.7 Revue des programmes et incidences sur l'utilisation des terres

Afin de planifier le PIM de la SCHL pour les années 1970, George Seaden a dirigé un groupe de travail en 1970 dont la tâche était de revoir les objectifs, les réalisations et les erreurs du PTEE (Seaden, 1970). En réalité, les incidences du programme sur l'utilisation des terres ne s'étaient pas encore manifestées dans leur ensemble à cette époque. Seaden n'a pas directement analysé les incidences sur les terres du programme (tableau 3.2), mais a plutôt fait allusion à l'occasion à ses implications sur les terres et à l'étalement urbain (p. ex. vol. 3 et 6). L'analyse qui précède des incidences éventuelles du programme sur les terres est toutefois reliée directement à ses principales critiques du PTEE. De cette première partie du PIM, Seaden écrit ce qui suit (1970, vol. 1, p. 14):

> Au cours de la dernière décennie, plusieurs problèmes se sont posés à cause de la définition trop vague des objectifs, des effets allant à l'encontre d'une redistribution, du parti pris en faveur des projets à fort de capital, du manque d'encouragements pour l'innovation technique et économique et de la possibilité de subventionner indirectement des industries sur une base sélective (traduction libre).

Comme nous l'avons déjà vu, les implications éventuelles sur les terres de chacun de ces problèmes sont considérables.

La division des terres et des infrastructures de la SCHL (1971), de même que Parlour et Keilhofer (1973) ont tous deux critiqué le fait que le programme n'ait pas réussi à influer de façon positive "... la forme et l'ampleur du développement urbain" -- traduction libre. Compte tenu du fait que la plupart des dépenses se sont faites pour l'aménagement de collecteurs à l'époque, Parlour et Keilhofer (1973) critiquent l'absence de toute incitation sérieuse à étudier les impacts environnementaux (y compris les impacts sur l'utilisation des terres). L'analyse de Shimizu et al. (1975) sur les aspects législatifs et administratifs

TABLEAU 3.2:

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS: EXAMEN DU PROGRAMME DE TRAITEMENT DES EAUX D'ÉGOUTS (PTEE)

1) La menace que fait peser sur la survie nationale le rejet inconsidéré et incontrôlé des eaux usées a une importance nationale et est par conséquent une des grandes préoccupations du gouvernement fédéral.

2) Le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership dans la recherche de solutions aux problèmes de l'environnement urbain, notamment, au besoin, sur le plan financier.

3) Aucune amélioration de l'environnement ne sera possible sans une augmentation des dépenses dans le domaine de l'élimination des eaux usées municipales; afin de rendre les investissements de fonds publics plus efficaces, des mesures de contrôle et de surveillance devront être mises en place.

4) La politique fédérale de financement des projets d'assainissement des eaux municipales devrait incorporer les ententes législatives et institutionnelles existantes.

5) La politique fédérale de financement des projets d'assainissement des eaux usées municipales devrait reconnaître les objectifs multiples du problème.

6) La politique fédérale de financement des projets d'assainissement des eaux municipales devrait contenir des dispositions portant sur l'évaluation juste de la rentabilité des projets.

7) La politique fédérale de financement des projets d'assainissement des eaux usées municipales devrait exiger au départ une surveillance appropriée de l'aménagement des installations, surveillance exercée par un personnel qualifié.

8) La politique fédérale de financement du PTEE devrait incorporer des dispositions d'urgence.

9) La politique fédérale de financement du PTEE devrait prévoir un vaste fonds de prêts, parallèlement à un fonds conditionnel.

10) La politique fédérale de financement du PTEE devrait prévoir un processus d'allocation régi soit par un ensemble complexe de règlements, soit par un processus d'évaluation continu.

11) La partie VI(B) de la Loi nationale sur l'habitation devrait être abrogée, sous sa forme actuelle, en 1975 et les activités prévues en vertu de ce règlement devraient être abandonnées.

    Une nouvelle politique fédérale de financement des projets d'assainissement municipales devrait être mise au point.

12) La politique fédérale de financement du PTEE devrait être envisagée dans le contexte d'une politique urbaine nationale.

Source: Seaden (1970), vol. 1 tel que cité dans Canada/SCHL (1979a) -- traduction libre.

du PTEE a également fait ressortir cette absence de politiques environnementales globales dans le programme.

Un examen du PTEE, effectué par un comité interministériel de niveau supérieur créé par le Cabinet fédéral en 1971, a mené à l'élaboration des recommandations qui forment la base des amendements de la Loi Nationale sur l'Habitation de 1970 (Canada, 1970b), en ce qui a trait à l'établissement et la mise en oeuvre du programme d'infrastructures municipales (Canada/SCHL, 1979a). L'examen final du programme par la SCHL (Canada/SCHL, 1979a) ne fait que rarement mention des conclusions du comité (qui demeurent limitées), pour se concentrer surtout sur ces recommandations, dont l'une a trait à la "gestion globale des terres" (tableau 3.3).

Ainsi, bien que l'on ait reconnu certaines des incidences du PTEE sur l'utilisation des terres avant la mise en place du PIM, beaucoup plus important, en 1975, aucune analyse sérieuse des incidences de ces programmes sur les terres n'avait jamais été faite.

3.8 Premières conclusions: Un résumé

Récapitulons les conclusions auxquelles nous en sommes arrivés à partir de la revue de la documentation et des entrevues avec les fonctionnaires de la SCHL. Ces résultats sont décrits brièvement ci-dessous - d'abord ceux qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi, plus ceux qu'il n'est pas possible, dans le cadre de cette recherche, d'approfondir davantage.

1) Nouveau développement et aménagement des terrains vacants/rénovation - Les PIM ont encouragé l'aménagement urbain de nouvelles terres plutôt que l'utilisation plus poussée (aménagement des terrains vacants) ou le réaménagement de secteurs déjà aménagés ou la fourniture de nouveaux services ou de services rénovés à des secteurs existants (rénovation).

2) Organisation/nature de la croissance - La mise en place et la localisation de l'aménagement des infrastructures peuvent servir à orienter et à planifier le développement urbain de façon compacte, contiguë aux secteurs actuellement urbanisés. En l'absence, toutefois, de toute mesure de contrôle provincial et local de l'utilisation des terres pour l'empêcher, le financement des infrastructures par la SCHL pourrait avoir encouragé le développement urbain le long de couloirs dans la campagne, le long des collecteurs aménagés grâce aux subventions de la société ou d'une façon disséminée et irrégulière dans l'attente du prolongement de ces collecteurs.

3) Administration (financement) - L'absence de contrôle central a pu entraîner la distribution incontrôlée des fonds avant tout aux agglomérations importantes et en croissance rapide (c.-à-d. financement orienté en fonction de la demande), habituellement entourées de terres agricoles de qualité supérieure.

4) Échéances de financement - Les échéances à court terme ont réduit le temps alloué à la planification et par là les occasions de procéder à une telle planification.

5) Disponibilité et attrait du financement - La disponibilité et l'attrait des fonds accordés par la SCHL ont pu encourager la mise en oeuvre d'un plus grand nombre de gros

TABLEAU 3.3:

CHOIX DE POLITIQUES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL

Choix de politiques

1) Niveau d'aide permettant d'obtenir une norme fondamentale de traitement dans tout le Canada.

2) Aide permettant d'obtenir une norme fondamentale, plus aide permettant d'améliorer les installations de traitement.

3) Utilisation de l'aide à l'épuration comme instrument stratégique pour le développement résidentiel.

4) Gamme complète de mesures fédérales d'aide à l'assainissement des eaux usées.

Recommandations

1) Le comité recommande qu'un énoncé des objectifs du programme soit inclus dans la loi.

2) Les membres du comité croient que des objectifs précis doivent être fixés pour le programme, et que ces objectifs, parallèlement au plan d'action pour les atteindre, doivent être enchassés dans une série d'ententes avec les provinces, établissant l'allocation maximale de fonds fédéraux pour le plan d'action de chaque province. Ces ententes devraient inclure les dates d'achèvement du programme, variant entre 1978 et 1985 selon la province.

3) Bien que le comité reconnaisse que la collecte et le traitement des eaux usées ne constituent qu'une partie de la gestion des eaux usées, il recommande que la portée du programme se limite à l'aide aux installations d'usines de traitement de ces eaux, soit l'aménagement de collecteurs de toute taille et l'usine d'épuration elle-même. Il a été recommandé à cet effet que les restrictions actuelles sur la taille des collecteurs dans les petites agglomérations soient assouplies en fonction des circonstances.

4) Le comité recommande que le seuil de l'aide prévu en vertu du programme soit maintenu à 66 2/3 % des coûts du projet.

5) Le comité recommande que le niveau actuel de remises de dettes soit retenu comme le niveau d'aide "de base" pour l'atteinte des objectifs fédéraux.

6) Pour assurer une aide supérieure aux petits centres qui connaissent une croissance lente, les membres du comité recommandent que les prêts et les remises de dettes soient augmentés de façon à ce que les frais par ménage soient maintenus dans les petits centres jusqu'à un certain plafond convenu, comme cela se fait dans les programmes en Alberta, en Ontario, en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique. Cela aurait pour effet d'aider les centres en croissance négative ou stable des Prairies, du Québec et des Maritimes, de même que les centres des régions septentrionales. Les capitaux supplémentaires requis devraient être minimes. Les membres du comité recommandent que dans les endroits où un programme d'aide provincial de ce genre est en vigueur et utilise des conditions équivalentes à celles du programme fédéral, cette aide fédérale supplémentaire soit versée aux provinces. Les détails de cette recommandation doivent être élaborés et ses pleines implications financières doivent être calculées.

7) Le comité recommande qu'il soit prévu que lorsqu'une municipalité a obtenu un financement ailleurs pour un projet d'assainissement qui aurait été d'autre part admissible et acceptable aux termes de la LNH, la remise de dettes soit faite sous forme de prêt comme si le prêt avait été fait par la SCHL.

8) Les membres du comité recommandent que les équivalents technologiques aux méthodes classiques de traitement soient admissibles au financement d'infrastructures aux termes du nouveau programme.

Source: SCHL (1979a) -- traduction libre.

projets à capital élevé que ne l'exigent les possibilités de croissance économique et démographique et, par conséquent, l'occupation d'un nombre plus élevé de terres rurales autour des nombreux centres urbains.

Les deux conclusions qui suivent semblent suffisamment étayées à ce stade ou ne peuvent plus faire l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre de cette recherche.

1) Non application de critères de planification traitant de l'utilisation des terres - Bien que la nécessité pour une municipalité d'établir un plan officiel d'occupation des sols figurait parmi les critères d'approbation des projets, en pratique, ce critère n'a pas été beaucoup appliqué en pratique par la SCHL à cause de la sensibilité des provinces face à tout empiètement sur leur juridiction.

2) Recherche - Le système Canwel aurait pu changer du tout au tout les exigences en matière d'infrastructure. Il n'est pas clair cependant que la plus grande liberté de localisation qu'offre un système "autonome" tel que le système Canwel aurait eu des effets bénéfiques sur l'utilisation des terres. En effet, en l'absence de mesures de contrôle local de l'aménagement foncier, la souplesse du système Canwel aurait pu faciliter l'éparpillement du développement à la campagne. Il ne semble pas non plus que la SCHL aurait réussi à promouvoir une large utilisation de ce genre de système. Il est bien sûr impossible d'évaluer les incidences éventuelles d'autres systèmes sur l'utilisation des terres car le système Canwel est le seul (à cause du manque d'investissement). Aucune conclusion n'est possible dans le cadre de la présente étude.

4. STRATÉGIE DE RECHERCHE: QUOI? ET COMMENT?

Essentiellement, le but de cette recherche est de déterminer l'ampleur, la nature et l'importance des incidences des programmes d'aide aux infrastructures municipales de la SCHL sur l'utilisation des terres urbaines de même que sur la localisation et la nature de la croissance urbaine au Canada. Le cadre logique utilisé dans l'analyse des incidences potentielles (volontaires ou non) sur l'utilisation des terres de l'aide financière de la SCHL est présenté schématiquement à la figure 4.1. Ce cadre reconnaît explicitement qu'au moins deux conditions doivent être présentes pour que ce financement influe sur le développement urbain. D'abord, le financement doit être une source de revenu importante pour tout projet d'infrastructure donné (c.-à-d. que l'aide financière ait une influence, un pouvoir décisionel). Ensuite, le projet subventionné doit avoir une incidence majeure sur la nature ou sur l'ampleur du développement urbain (c.-à-d. que l'aide financière ait une influence au niveau de l'organisation foncière).

4.1 Hypothèses

Trois hypothèses ont été choisies pour étudier ces questions; elles ressortent des trois analyses clé présentées dans le cadre logique. Ces hypothèses sont décrites brièvement ci-dessous.

1) Hypothèse 1 - Influence de l'aide financière de la SCHL

Les influences directes et "provoquées" (par levier) doivent être étudiées afin de déterminer l'influence de l'aide financière de la SCHL.

a) Dans le contexte des dépenses d'infrastructures municipales pour l'aménagement d'aqueducs et d'égouts au Canada, le financement donné par la SCHL a été suffisant pour avoir un pouvoir important (que cela soit intentionnel ou non) sur l'aménagement des infrastructures et a eu pour conséquence que le programme pouvait davantage influer de façon considérable sur la nature et l'organisation du développement urbain au Canada.

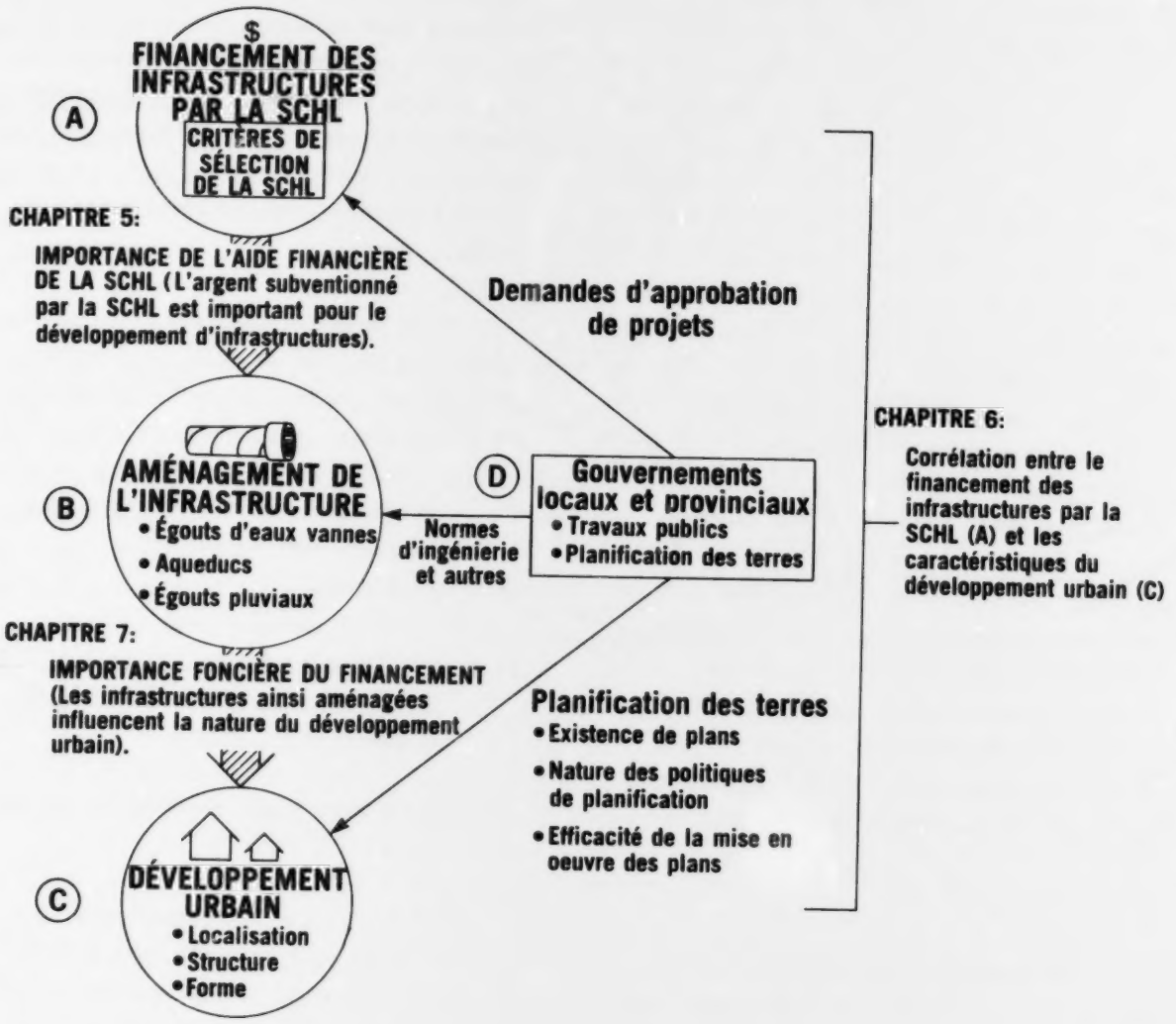
b) Un financement supplémentaire par les paliers provinciaux et municipaux au-delà de ce qui aurait été ordinairement dépensé sur l'aménagement d'aqueducs et d'égouts a également été favorisé par ces programmes d'aide de la SCHL, amplifiant ainsi leur influence sur l'aménagement d'infrastructures.

2) Hypothèse 2 - Rapport entre l'aide de la SCHL et les caractéristiques du développement urbain

Trois différents types de rapports doivent être étudiés:

a) En favorisant les technologies à capital élevé pour la lutte contre la pollution des eaux, la SCHL pouvait en général encourager un développement plus dense contigu aux zones urbaines. Néanmoins, on croit que les PIM ont quand même encouragé un développement résidentiel moins serré utilisant de vastes superficies de terrains, notamment entre 1975 et 1978, du fait que le financement était axé principalement sur l'aménagement de nouvelles zones plutôt que sur la rénovation ou le réaménagement de terrains vacants à l'intérieur des zones

FIGURE 4.1
CADRE D'ÉTUDE: LES INCIDENCES SUR LES TERRES DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE DE LA SCHL



existantes. Par conséquent, l'utilisation d'un nombre plus élevé de terres rurales pour les nouveaux lotissements a été encouragée.

b) Le financement des infrastructures par la SCHL était en général axé sur la demande. Il portait avant tout sur la desserte de centres à croissance élevée sans tenter précisément d'orienter (intentionnellement ou non) la croissance vers les centres à croissance plus faible.

c) Les centres qui ont bénéficié d'une forte proportion de l'aide aux infrastructures étaient en général ceux qui étaient entourés surtout de terres utilisées à des fins agricoles ou de terres agricoles de qualité supérieure.

3) Hypothèse 3 - Influence sur le milieu foncier de l'aide financière

Les principaux facteurs influant sur l'impact des infrastructures subventionnées par la SCHL sur l'ampleur et l'emplacement du développement urbain étaient l'existence, la nature et l'efficacité de la planification locale des terres.

4.2 Approches de recherche

Trois approches différentes ont été adoptées dans cette recherche. Chacune d'elle correspond directement à l'une des hypothèses décrites ci-dessus. "L'influence de l'aide financière" a été analysé à l'aide des données nationales et provinciales sur les infrastructures et leur financement; le "rapport entre l'aide de la SCHL et les caractéristiques de développement des villes" a été étudié au moyen d'une analyse statistique de deux ensembles de données sur le financement de la SCHL et la consommation des terres par la croissance urbaine; et "l'influence de la planification locale" a été étudiée au moyen d'une enquête auprès des urbanistes et des planificateurs régionaux. Les résultats obtenus selon ces différentes approches ont pu bien sûr servir aux deux autres, mais les informations obtenues ont avant tout servi aux analyses décrites brièvement ci-dessous. Une analyse méthodologique plus détaillée accompagne les analyses présentées aux chapitres 5 à 7.

1) Hypothèse 1 - Influence de l'aide financière

Selon cette hypothèse, l'aide accordée par la SCHL à l'infrastructure a eu pour effet d'augmenter les dépenses d'infrastructures municipales et notamment de "provoquer" l'allocation de fonds provinciaux et locaux supplémentaires. Le niveau relatif et les tendances des prêts et des subventions de la SCHL ont été comparés aux dépenses totales d'infrastructure des municipalités afin de déterminer quelle importance ces programmes ont pu avoir sur le développement urbain au Canada directement ou en provoquant le débloquage d'autres fonds (provinciaux et municipaux). Cette partie de la recherche consistait en une comparaison des prêts de la SCHL aux dépenses totales d'infrastructure des municipalités. Des analyses globales, temporelles et régionales ont été effectuées pour la période allant de 1961 à 1980 (de même que pour les périodes antérieures et postérieures). Ces analyses ont fait appel à plusieurs sources de données de base, en particulier aux statistiques du logement au Canada (SCHL, 1962-1979) portant sur le financement par la SCHL et les finances publiques locales (Statistique Canada, 1960-1982a, b) portant sur les dépenses municipales. Les résultats de ces analyses

sont présentés au chapitre 5.

2) Hypothèse 2 - Rapport entre l'aide de la SCHL et les caractéristiques du développement urbain

Fondamentalement, selon cette deuxième hypothèse, l'aide à l'infrastructure de la SCHL a été proportionnellement supérieure dans les gros centres à croissance rapide de même que dans les centres prenant de l'expansion dans les terres agricoles de qualité supérieure. Cette partie de la recherche s'est faite au moyen d'une analyse statistique informatisée de deux bases de données.

La première de ces bases de données a été construite à partir d'un échantillon systématiquement choisi d'environ un tiers (774) des 2,500 dossiers du bureau national de la SCHL, dossiers contenant des informations sur les projets subventionnés aux termes du PIM entre 1975 et 1978. (Nous avons également tenté d'analyser les projets subventionnés en vertu de l'ancien PTEE mais nous n'avons pu le faire à cause des données incomplètes.) La base de données comprenait le nom de la province et de la municipalité; la population municipale; la date d'approbation du projet; le type de projet (par ex. assainissement, aqueduc, etc.); la superficie desservie; la population cible dans les lotissements nouveaux et existants; et les coûts totaux du projet. Des analyses de la distribution du projet et du financement selon la taille de la zone urbaine, la région et la population régionale ont également été effectuées.

Ces données sur les projets ont aussi fait l'objet d'une comparaison statistique par rapport au deuxième ensemble de données compilées par Warren et Rump (1981) et contenant des informations sur l'importance de la population, les caractéristiques de croissance et la capacité/utilisation des terres des zones urbanisées des 80 centres urbains les plus importants du Canada entre 1966 et 1976. (Seulement 55 centres, représentés dans l'ensemble de données de la SCHL, ont été inclus dans la présente analyse.) Cet ensemble de données a été compilé spécialement pour ce projet, mais devrait être élargi dans l'avenir pour d'autres utilisations.

Les principales variables analysées dans ces deux bases de données (projet subventionné par la SCHL et caractéristiques de croissance urbaine) portaient sur le rapport entre les infrastructures subventionnées et:

1) la population du centre et la valeur de la croissance des terres urbanisées (densité) (hypothèse 2a);

2) le taux de croissance démographique et la croissance des zones urbaines (en terme absolu et en pourcentage; hypothèse 2b); et

3) l'augmentation de la superficie en terme absolu et en pourcentage des terres urbanisées qui auparavant étaient utilisées à des fins agricoles ou présentaient un potentiel agricole important (hypothèse 2c).

La nature et les résultats de ces analyses sont décrits au chapitre 6.

3) Hypothèse 3 - Influence sur le milieu foncier de l'aide financière

L'importance de l'impact de l'aide à l'infrastructure sur la localisation et la nature du développement urbain local donc, l'importance de la planification des terres locales dans l'orientation des incidences sur les terres de l'aide financière ont été

analysées à partir d'une enquête sur un échantillon informel de 22 bureaux de planification locaux et régionaux. Ces entrevues ont été effectuées auprès de planificateurs municipaux, de comtés et régionaux, de même qu'auprès employés municipaux bien informés de centres urbains réprésentatifs, des régions urbaines et des régions rurales dans tout le pays (tableau 4.1). La distribution des entrevues a été stratifiée en fonction de la distribution des projets d'infrastructures de la SCHL, selon la taille de la ville et la province. Le tableau 4.1 montre que cet échantillon est raisonnablement représentatif. C'est volontairement que les petits centres (population inférieure à 250,000 habitants) de même que ceux des régions moins peuplées ont été quelque peu surreprésentés.

Nous avons communiqué avec les planificateurs afin de savoir s'ils étaient prêts et capables de participer (en termes de connaissance des projets) à l'enquête et avons fixé un calendrier d'entrevues. Ensuite, les dossiers du bureau national de la SCHL sur les projets d'infrastructures municipales ont été étudiés afin de déterminer la nature de l'aide fournie par la SCHL, en général de même que pour plusieurs projets d'aménagement d'aqueducs et d'égouts particuliers (habituellement aux termes du PIM -- trois sur six), qui pourraient faire l'objet d'une analyse détaillée. Une liste provisoire de projets a été établie à partir des renseignements fournis par les planificateurs. Enfin, nous avons effectué des entrevues par téléphone d'une durée d'environ une heure à une heure et demie, à partir du questionnaire reproduit dans l'annexe A. Nous avons tenté dans la mesure du possible de définir le contexte global de planification (nature du développement urbain, existence de plans d'aménagement de l'agglomération/de la région, rôle de la planification provinciale, etc.) de même que les problèmes de planification associés à chacun des projets d'infrastructure subventionnés par la SCHL (densité et contiguité du développement, utilisation de terres agricoles, situation par rapport aux plaines inondables et autres terres dangereuses, etc.). En général, les meilleures entrevues ont été faites auprès des planificateurs qui avaient consulté le personnel local des travaux publics ou celles auxquelles ont effectivement participé des personnes des Travaux publics. Dans un seul cas seulement il n'a pas été possible d'obtenir une entrevue à cause du manque de collaboration, bien que dans plusieurs cas, le nombre peu élevé de projets ou le peu d'importance des sommes dépensées par la SCHL dans la région rendait toute entrevue inutile (Stratford, Chicoutimi). Dans de nombreux cas, une révision d'une première ébauche partielle de ce rapport a également été faite par les personnes interviewées, lorsqu'il y avait possibilité de malentendu ou lorsque des clarifications étaient nécessaires au texte d'une étude de cas. L'analyse des entrevues est présentée au chapître 7.

TABLEAU 4.1:

ENQUÊTE AUPRÈS DES PLANIFICATEURS: STRATIFICATIONS DÉMOGRAPHIQUES ET RÉGIONALES

	Pourcentage des prêts du programme d'infrastructure municipale (PIM) ($)	Nombre du centres	Pourcentage de l'échantillonnage
POPULATION DES ZONES URBAINES:			
Moins de 25,000 ou population rurale	22%	3	14%
25,000-99,999	6%	7	32%
100,000-249-999	7%	5[a]	23%
250,000-499-999	17%	3	14%
1,000,000 ou plus	47%	4[a]	18%
	$924,000,000	22[a]	100%
PROVINCE/RÉGION:			
Atlantiques	9%	3	14%
Québec	43%	8[a]	36%
Ontairo	34%	6[a]	27%
Prairies	5%	3	14%
Colombie-Britannique	9%	2	9%
	$924,000,000	22[a]	100%

[a] Quatre études de cas ont été combinées en une seule à Montréal; les études portant sur Windsor et le comté d'Essex ont également été groupées dans l'analyse.

5. LE FINANCEMENT PAR LA SCHL: INFLUENCE STRUCTURELLE DE L'AIDE FINANCIERE

L'incidence éventuelle de l'aménagement d'infrastructures sur la localisation, la forme et les tendances du développement urbain a déjà été analysée dans la revue de la documentation (sections 3.4 à 3.6). Dans ce chapitre, nous analysons la première hypothèse, selon laquelle le financement des infrastructures municipales par la SCHL a eu une influence suffisante pour accroître les dépenses d'infrastructures des municipalités au Canada (hypothèse 1a; figure 5.1). Nous avons également supposé que ce financement a provoqué un accroissement des dépenses provinciales et municipales en matière d'infrastructure (1b).

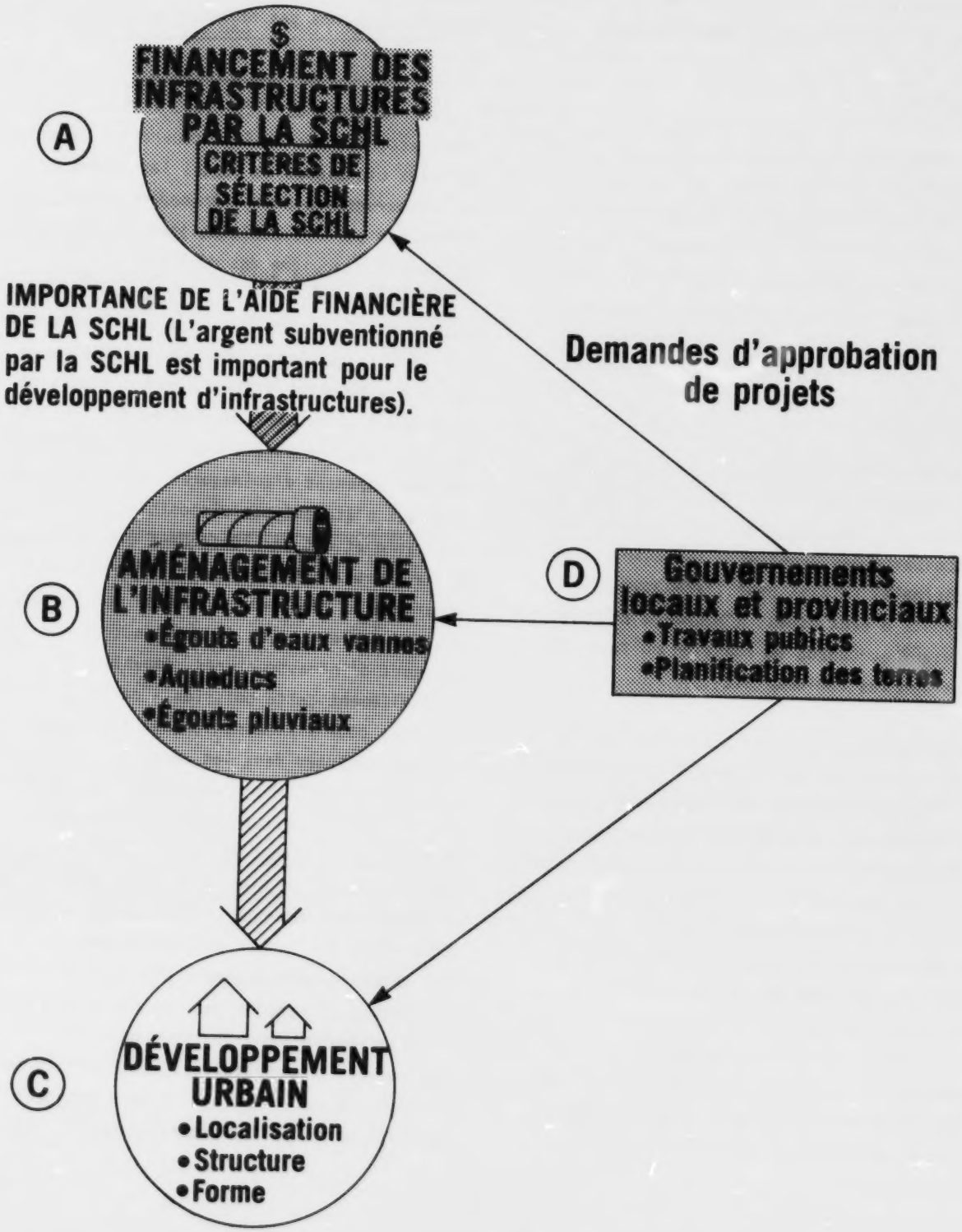
Nous examinons et évaluons ici l'importance structurelle potentielle du financement des infrastructures municipales de la SCHL dans le contexte des dépenses d'infrastructures municipales totales pour l'aménagement d'égouts d'eaux usées, d'aqueducs et d'égouts pluviaux au Canada en fonction du temps (5.1) et selon les régions (5.2).

Le financement des infrastructures par la SCHL a totalisé, entre 1961 et 1980, 2,004 $ millions en prêts et 774 $ millions en remises de dettes sur les prêts et en subventions pour les projets à frais élevés, les projets dont le financement n'est pas prévu aux termes de la LNH et l'établissement de plans d'aménagement régionaux d'aqueducs et d'égouts, de même qu'en subventions aux provinces en vertu du programme de contributions pour les équippements communautaires (PCEC). En dollars de 1982, ces chiffres représentent respectivement 4,215 $ millions et 1,221 $ millions (tableau 5.1; ajustés à l'aide de l'indice des coûts composés de Statistique Canada pour les matériaux de construction non résidentielle et les échelles de salaires -- Canada/SCHL, 1962-1983). Ces données rajustées forment la base de certaines des principales analyses de ce chapitre.

Pendant la durée du PTEE, 1961 à 1974, les prêts accordés par la SCHL couvraient au-delà des deux cinquièmes de toutes les dépenses d'infrastructures pour l'aménagement d'égouts effectuées par les municipalités (tableau 5.1) et plus du cinquième des dépenses d'aménagement d'égouts et d'aqueducs réunies (1965 à 1974 uniquement). Les prêts accordés par la SCHL représentaient également plus du quart des dépenses d'aménagement d'égouts et d'aqueducs effectuées aux termes du PIM, 1975 à 1978. Soulignons que les données portant sur les dépenses d'aménagement d'égouts pluviaux n'étaient pas disponibles pour ce programme et ont par conséquent été omises, ce qui a accru artificiellement l'importance apparente du financement accordé par la SCHL dans ce tableau. Les dépenses autres que les dépenses d'infrastructures compensent partiellement cette omission - par ex., les dépenses pour l'élimination des eaux usées qui étaient incluses dans les dépenses avant 1964. En plus de ces prêts, les remises de dettes et autres octrois pendant cette période ont représenté un apport de fonds direct supplémentaire de plus de 5 % des dépenses d'infrastructures pour l'aménagement d'égouts effectuées aux termes du PTEE et environ 10 % des dépenses d'aménagement d'égouts et d'aqueducs effectuées dans le cadre du PIM et du programme de contributions pour les équipements communautaires. Les octrois sont, du point de vue financier, plus avantageux pour les municipalités étant donné

FIGURE 5.1

COMPOSANTE: IMPORTANCE DE L'AIDE FINANCIÈRE



qu'ils constituent des économies à 100 % et ont ainsi probablement le plus fort "effet de levier". Les économies réelles réalisées sur un prêt par une municipalité résident dans l'imposition de taux d'intérêt inférieurs à celui du marché. Le principal doit cependant toujours être remboursé (mais à une valeur réduite du fait de l'inflation) et doit donc toujours être pris en considération dans l'évaluation de la cote de crédit d'une municipalité.

5.1 Analyse temporelle de l'influence de l'aide financière

Entre 1956-1960 et 1961-1964, les dépenses d'infrastructures pour l'aménagement d'égouts ont connu une hausse de près de 120 $ millions (dollars de 1982) par année, soit 36 % (figure 5.2; tableau 5.1). Cette augmentation représente environ les trois quart des prêts annuels accordés aux termes du STP, entré en vigueur en 1961; il semble donc que les sommes accordées par la SCHL ont eu une incidence sur le niveau des dépenses d'infrastructures municipales. L'analyse des données qu'a effectuée Seadean à ce chapître, relève toutefois un changement dans la définition de Statistique Canada en 1961. Il a conclu qu'on ne peut guère se fier à ces données pour évaluer une influence quelconque (Seaden, 1970, vol. 2, pp. 9-10). Si le niveau des dépenses d'infrastructures pour l'aménagement des égouts en 1961 et 1962 (figure 5.2) est pris comme base de départ, on peut voir que ces dépenses ont en fait diminué et sont en général demeurées sous ce plancher jusqu'en 1972. A partir de là, il n'y a aucune indication précise permettant de déceler un effet de levier important sur l'octroi de fonds supplémentaires par la province ou la municipalité au-delà du montant des prêts de la SCHL.

Dans la période allant de 1961 à 1968, au cours de laquelle les prêts accordés en vertu du STP ont baissé d'environ un quart, les dépenses pour l'aménagement d'égouts sont demeurées relativement stables. Lorsque les prêts annuels de la SCHL ont plus que doublé (augmentant de 156 $ millions, ou 137 %), entre 1965-1968 et 1969-1974, l'augmentation absolue des dépenses d'aménagement d'égouts n'a encore une fois pas été aussi importante. Après 1975, les dépenses effectuées pour l'aménagement d'aqueducs et d'égouts pluviaux étaient également admissibles à l'aide de la SCHL. Néanmoins, les dépenses consacrées à l'aménagement d'égouts d'eaux usées et d'aqueducs ont dépassé l'augmentation importante des prêts du PIM, représentant une augmentation de 41 % des dépenses par rapport à la période de 1969 à 1974. En 1979 et 1980, lorsque les prêts prévus dans le plan de financement de la SCHL ont atteint leur plafond, des subventions ont quand même continué à être accordées à un rythme quelque peu réduit, bien que les dépenses aient décliné d'autant. Par ailleurs, lorsque les fonds prévus ont atteint pratiquement leur plafond en 1981 et 1982, le rapport entre les dépenses et l'aide accordée par la SCHL a commencé à changer, effectuant un retour au niveau observé au milieu des années soixante-dix en dépit de la période de récession.

Dans l'ensemble, et en tenant compte de la nature du sujet, il semble donc que le financement accordé par la SCHL ait fortement encouragé les dépenses en matière d'aménagement d'infrastructures, sans toutefois faire passer les dépenses totales d'infrastructures au-delà de la valeur des prêts, sauf peut-être à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Au début des années quatre-vingt, il semble que le financement des

TABLEAU 5.1:

IMPORTANCE DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES PAR LA SCHL EN TERMES DE DÉPENSES FINANCIÈRES TOTALES POUR LES AQUEDUCS ET LES ÉGOUTS, 1956 À 1982: ANALYSE TEMPORELLE[a]

Programme/ période	Dépenses financières total des municipalités		Aide de la SCHL				
			Prêts			Subventions	
	Égouts d'eaux vannes seulement, dollars de 1982 (millions par année)	Égouts et aqueducs, dollars de 1982[b] (millions par année)	Dollars de 1982 (millions par année)	% Des dépenses		Dollars de 1982 (millions par année)	% Des dépenses
1956-60	$ 325.6	ND	NIL	---		NIL	---
PROGRAMME DE TRAITEMENT DES EAUX D'ÉGOUT:				% Pour l'aménagement d'égouts seulement:			% Pour l'aménagement d'égouts seulement:
1961-64	$ 444.4	ND	$ 153.3	34.5 %		$ 18.4	4.1 %
1965-68	$ 437.2	$ 866.6	$ 114.2	26.1 %		$ 26.9	6.2 %
1969-74	$ 520.4	$ 866.2	$ 270.2	51.9 %		$ 34.2	6.6 %
Moyenne par année (1961-74)	$ 474.9	$ 878.4 (1965-74 seulement)	$ 192.2	40.5 %		$ 27.6	5.8 %
				% Aménagement et d'aqueducs et d'égouts:			% Aménagement d'aqueducs et d'égouts:
1975-78	$ 795.5	$ 1,491.6	$ 381.0	25.5 %		$ 144.6	9.7 %
PROGRAMME DE CONTRIBUTIONS POUR LES ÉQUIPEMENTS COMMUNAUTAIRES:							
1979-80	$ 601.1	$ 1,251.5	NIL	---		$ 128.4	10.3 %
SUITE AU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE DE LA SCHL:							
1981-82	$ 578.1	$ 1,461.2	NIL	---		NIL	---

ND - Non disponible.

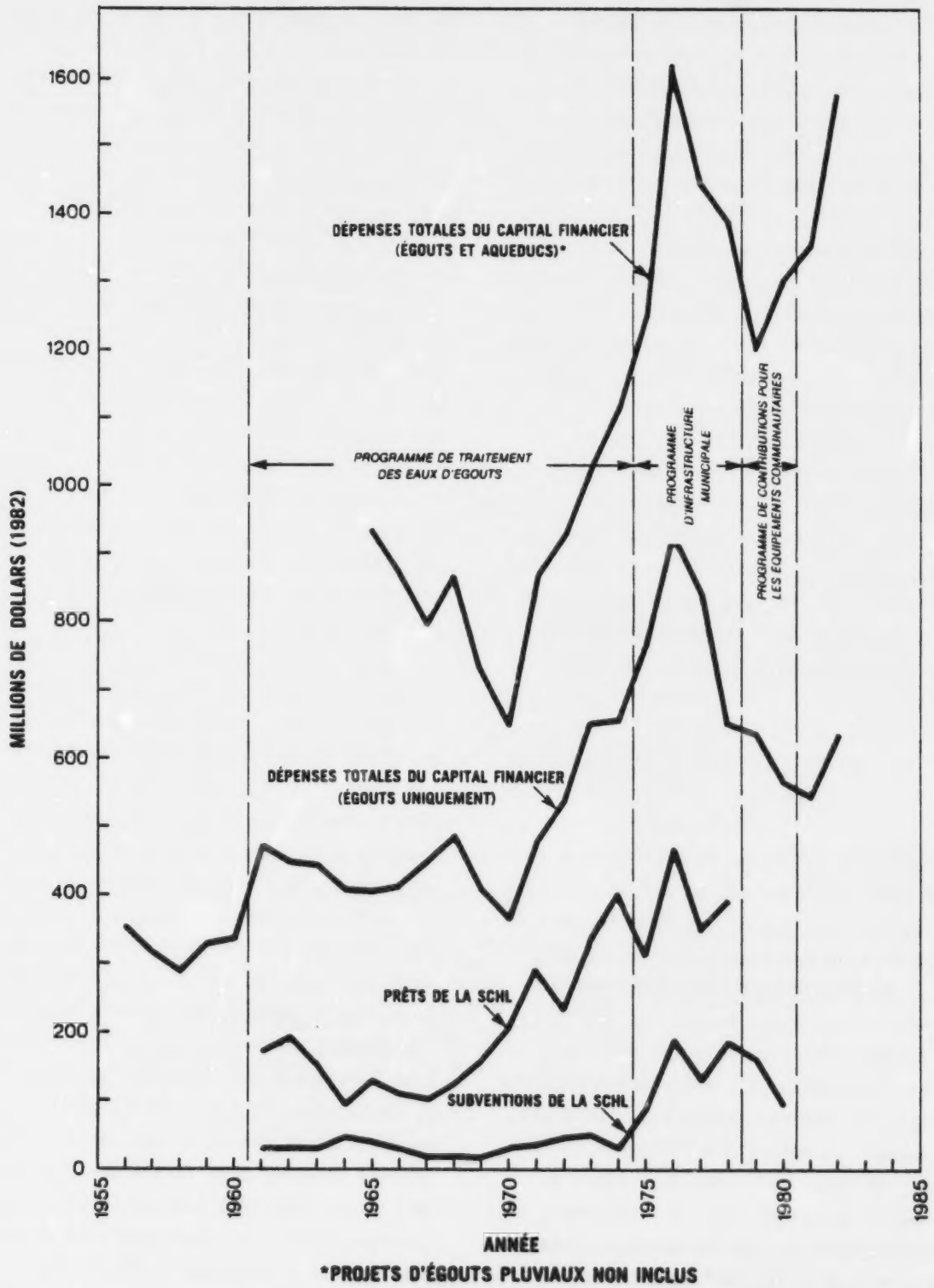
[a] La valeur du dollar est indexée au dollar de 1982 à l'aide de l'indice composé des coûts de Statistique Canada pour les matériaux de construction non résidentielle et les échelles de salaire (Canada/SCHL, 1961-1983).

[b] Les projets d'égouts pluviaux ne sont pas inclus.

SOURCES: Canada/Statistique Canada (1960 à 1982a, b); Marr (1982, 1983); Canada/SCHL (1962 à 1983).

FIGURE 5.2

COMPARAISON DES SUBVENTIONS D'INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL ET CAPITAL FINANCIER POUR LE DÉVELOPPEMENT D'AQUEDUCS ET D'ÉGOUTS, 1956-1982, EN DOLLARS CONSTANTS (1982).



*PROJETS D'ÉGOUTS PLUVIAUX NON INCLUS

Sources: d'après Statistique Canada (1960 à 1982 a, b); MARR (1982, 1983); SCHL (1962 à 1982).

infrastructures par la SCHL n'ait plus été un facteur important dans la détermination de la valeur absolue des dépenses d'infrastructures. Le quasi-arrêt du programme de financement de la SCHL a été accompagné paradoxalement par des augmentations importantes dans les dépenses d'aménagement d'aqueducs et d'égouts en 1981 et 1982.

Beaucoup de provinces et de municipalités avaient déjà fait de grands pas dans l'élaboration et la mise en place de systèmes de planification à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Comme le gros de l'aide accordée en vertu de ces progammes semble avoir été octroyée après 1972 et que le rythme de la croissance urbaine a ralenti considérablement à la fin des années soixante, il se pourrait que l'aménagement des infrastructures financées en vertu du PIM ait favorisé un développement urbain plus rationnel et mieux planifié. Cette allégation sera examinée sommairement au chapitre 7.

5.2 Analyse géographique de l'influence de l'aide financière

La proportion des dépenses totales pour l'aménagement d'aqueducs et d'égouts couverte par les prêts et octrois de la SCHL, en fonction de leur importance relative dans une région ou une province, est présentée aux tableaux 5.2 et 5.3. En mesures absolues, ces données sont plus ou moins précises (p. ex., les dépenses d'aménagement d'égouts pluviaux ne sont pas incluses). Toutefois, le tableau 5.2 montre que l'Ontario et le Québec ont obtenu plus des deux tiers de l'ensemble des prêts pour le financement des infrastructures et que les municipalités de cinq provinces s'écartent considérablement de la moyenne pour ce qui est de la proportion des dépenses d'infrastructures financées grâce à des prêts de la SCHL (27.7 %). Deux de ces cinq provinces, l'Alberta et la Saskatchewan, ont obtenu une proportion tout à fait minime des prêts et, par conséquent, l'influence potentielle du financement sur l'infrastructure urbaine et sur le développement urbain a été négligeable. Cet état de fait pourrait s'expliquer par l'existence d'un programme provincial d'aide aux infrastructures en Alberta et par le développement urbain plus lent et à plus forte densité favorisé par la présence de nombreuses terres permettant le traitement par lagune, moins dispendieux, en Saskatchewan (Canada/SCHL, 1979a). Dans les trois autres provinces, l'Ontario, l'Ile-du-Prince-Édouard et le Manitoba, une utilisation proportionnelle élevée des prêts de la SCHL pourrait avoir augmenté l'influence et l'impact éventuel de celui-ci.

Comme les octrois accordés pour l'aménagement d'infrastructures municipales représentaient un apport financier supplémentaire gratuit, ils pourraient avoir eu un effet de levier encore plus important que les prêts. Ces octrois consistaient en remises de dettes, en subventions pour frais élevés et en octrois pour les projets non financés en vertu de la LNH (équivalant à peu près à des remises de dettes). Dans les municipalités du Québec, la faible proportion des octrois pour le financement des infrastructures municipales comparativement aux dépenses contraste avec la forte proportion des prêts, ce qui pourrait témoigner de l'importance globale moyenne beaucoup plus faible de l'influence de l'aide financière dans cette province (tableau 5.2). La proportion très élevée des subventions à Terre-Neuve, résultant probablement du nombre élevé d'octrois pour

TABLEAU 5.2:

IMPORTANCE DES PRÊTS ET SUBVENTIONS AUX INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DE LA SCHL DE 1961 à 1978: COMPARISON PROVINCIALE

Province (classée par colonne #3)[a]	Prêts de la SCHL, 1961 à 1978		Subventions de la SCHL, 1961 à 1978	
	($'000,000s) (2)	% Des dépenses financières (3)	(Millions de $ estimatifs)[b] (4)	% Des dépenses financières (5)
Alberta	$ 77.6	10.3 %	$ 57.0	7.6 %
Saskatchewan	$ 29.9	17.0 %	$ 12.4	7.1 %
Colombie-Britannique	$ 232.1	23.0 %	$ 77.5	7.7 %
Terre-Neuve	$ 32.9	25.1 %	$ 6.7	13.0 %
Québec	$ 616.1	25.2 %	$100.4	4.2 %
CANADA/TOTAL	$2,004.1	27.7 %	$525.5	7.3 %
Nouveau-Brunswick	$ 56.6	29.3 %	$ 17.7	9.1 %
Nouvelle-Écosse	$ 59.7	30.6 %	$ 15.6	8.0 %
Ontario	$ 822.8	37.6 %	$214.7	9.8 %
Ile-du-Prince-Édouard	$ 8.7	43.5 %	$ 1.7	8.5 %
Manitoba	$ 67.5	44.8 %	$ 10.1	6.7 %

[a] Classé selon le pourcentage des dépenses financières pour les infrastructures municipales couvertes seulement par les prêts accordés aux termes du programme de traitement des eaux d'égout et du programme d'infrastructure municipale. Voire le tableau 5.2 pour les explications des données sur les dépenses financières.

[b] Estimatif (sauf pour le total). Les données provinciales avant 1970 portant seulement sur les remises de dettes sont établies au prorata. Seulement 59.7 millions de dollars, ou 11.4 %, des octrois ont été accordés avant 1970. Les remises de dettes, les octrois de coûts élevés et les prêts accordés pour les projets non financés aux termes de la loi nationale sur l'habitation (équivalant à une remise de dette) son inclus.

SOURCES: Canada/Statistique Canada (1960 à 1982a,b); Marr (1982, 1983).

TABLEAU 5.3:

IMPORTANCE DES PRÊTS ACORDÉS EN VERTU DES PROGRAMMES DE TRAITEMENT DES EAUX D'ÉGOUTS ET D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALES 1961 À 1978: COMPARTSON PROVINCIALE[a]

Province	Programme de traitement des eaux d'égouts, 1961 à 1974				Programme d'infrastructure municipale, 1975 à 1978				
		Prêts de la SCHL				Prêts de la SCHL			
	Dépenses financières, aqueducs et égouts[b] (Millions de $) (2)	(Millions) de $) (3)	% Des dépenses financières (4)		Dépenses financières, aqueducs et égouts[b] (millions de $) (5)	(Millions) de $) (6)	% Des dépenses financières (7)		% Des dépenses financières 1961 à 1978 (8)
Terre-Neuve	$ 75.7	$ 5.9	7.8%	24.4%	$ 55.6	$ 27.0	48.6%	34.1%	25.1%
Ile-du-Prince-Édouard	$ 8.2	$ 5.8	70.7%		$ 11.8	$ 2.9	24.6%		43.5%
Nouvelle-Écosse	$ 119.8	$ 29.0	24.2%		$ 75.1	$ 30.7	40.9%		30.6%
Nouveau-Brunswick	$ 66.9	$ 25.4	38.0%		$ 126.6	$ 31.2	24.6%		29.3%
Québec[b]	$1,012.7	$ 171.1	16.9%		$1,391.9	$ 445.0	32.0%		25.2%
Ontario	$1,193.7	$ 437.8	39.7%		$ 997.5	$ 349.0	35.0%		37.6%
Manitoba	$ 82.9	$ 40.4	48.7%	27.5%	$ 68.7	$ 27.1	39.4%	7.8%	44.8%
Saskatchewan	$ 84.0	$ 19.8	23.6%		$ 91.7	$ 10.1	11.0%		17.0%
Alberta	$ 291.0	$ 65.9	22.6%		$ 463.6	$ 11.7	2.5%		10.3%
Colombie-Britannique	$ 562.4	$ 141.9	25.2%		$ 448.2	$ 90.1	20.1%		23.0%
Territoires[b]	$ 6.8	$ 0.3	4.4%		$ 25.2	$ 0.1	0.4%		1.3%
	$3,503.4[b]	$979.2	27.9%		$3,727.8	$1,024.9	27.5%		27.7%

[a] Projets d'égouts pluviaux non inclus.
[b] De 1961 à 1964, les chiffres n'incluent que l'aménagement sanitaire et l'enlèvement des vidanges; des 1961 à 1966 les chiffres n'incluent ni le Québec ni les Territoires.

SOURCES: Canada/Statistique Canada (1960 à 1982a, b); Marr (1982, 1983).

frais élevés reçus par les petites municipalités, de même que la valeur plus élevée que la moyenne de ces octrois dans toutes les provinces de l'Atlantique et en Ontario laissent croire que le pouvoir potentiel sur le développement urbain des subventions de la SCHL a été quelque peu supérieur dans ces régions.

Lorsque l'on analyse le niveau du financement par région en fonction du temps (voir les chiffres entre crochets, tableau 5.3), seules la forte proportion des prêts accordés en Ontario et la faible proportion des prêts accordés aux Prairies ressortent de façon particulière. Si en Ontario la part des dépenses d'infrastructures couvertes par les prêts effectués aux termes du programme a presque toujours été élevée, dans les Prairies, elle a été inférieure à cause surtout du fait que l'Alberta et la Saskatchewan ont fait peu appel au PIM, la première offrant un programme d'infrastructures plus attrayant (Canada/ SCHL, 1979a). Le Québec, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont de leur côté fait beaucoup moins appel au PTEE qu'au PIM.

A cause de cette configuration d'utilisation, le PIM a servi à financer une gamme plus vaste d'infrastructures et, à cause de l'époque de sa mise en oeuvre (comme nous l'avons souligné au chapitre 5.1), a davantage orienté le développement urbain étant donné que de nombreuses provinces et municipalités avaient alors déjà établi et mis en application des plans d'aménagement.

En somme, l'aide aux infrastructures municipales de la SCHL a été considérable. Les prêts ont couvert environ le tiers des dépenses d'infrastructures municipales pour l'aménagement d'aqueducs et d'égouts et les octrois ont payé directement près du dixième de ces dépenses. Néanmoins, l'aide de la SCHL n'a probablement pas changé le niveau global des dépenses d'infrastructures municipales, sauf peut-être à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. Une configuration géographique complexe des différences régionales/provinciales en ressort, suggérant une influence supérieure en Ontario et dans les provinces atlantiques.

6. RAPPORT ENTRE L'AIDE AUX INFRASTRUCTURES DE LA SCHL ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN

Nous considérons dans le présent chapitre le caractère de l'aménagement urbain suscité par le financement consenti pour l'infrastructure municipale (figure 6.1). Après l'examen des bases de données informatiques (section 6.1) et des méthodes d'analyse (section 6.2), les hypothèses 2a), b), et c) sont évaluées une à une en vérifiant si le financement consenti aux termes du PIM n'était pas proportionnelement plus important que ce que les populations respectives de certains groupes de centres urbains ne semblaient justifier.

2a) Le financement consenti aux termes du PIM a accentué la disparition des terres rurales parce qu'il était destiné davantage aux grands centres et aux centres qui se sont trop étalés (c'est-à-dire qui ont employé davantage de terrain par nouvel habitant; section 6.3);

2b) Le financement consenti aux termes du PIM répondait à des besoins parce qu'il était davantage dirigé vers les centres les plus dynamiques (jugés par la mesure absolue et relative du taux de croissance démographique et du taux de progression du territoire urbain; section 6.4);

2c) Le financement consenti aux termes du PIM était davantage orienté vers les centres qui utilisaient la plus grande quantité et la plus grande proportion de terres agricoles exploitées et potentielles (section 6.5).

La corrélation à l'échelle nationale de ces variables (financement de l'infrastructure par la SCHL et caractéristiques foncières de l'aménagement urbain) constitue l'approche retenue ici. On s'accorde pour reconnaître qu'une approche comme celle-ci ne permet pas d'établir une causalité.

6.1 Les données

Les trois "sous-hypothèses" en question sont évaluées dans le présent chapitre à la lumière des caractéristiques du territoire urbain et des ensembles de données sur les projets financés par la SCHL (section 4.3). La première consiste essentiellement dans les caractéristiques imprimées par l'incorporation urbaine des terres (en regard de l'utilisation des terres et de leur potentiel) et dans les données sur la croissance démographique des 55 principaux centres urbains, ceux-là même qui sont représentés par les ensembles de données de la SCHL (décrites ci-après; voir aussi au tableau 6.1). Ces centres ont obtenu 302 prêts pour environ 44 % de "tous les coûts admissibles" étudiés dans l'échantillon d'un tiers aux termes du programme d'infrastructure municipale (PIM), soit un total de 410,000,000 $. Le tableau 6.1 donne certains des coûts admissibles au PIM, notamment pour des projets d'usines d'épuration, de grands collecteurs d'eaux usées, d'égouts pluviaux et d'aqueducs (pour les deux derniers, dans les nouveaux secteurs seulement) et pour des plans d'aménagement régional des égouts et des aqueducs. Il est souvent arrivé que les projets présentés contenaient des éléments non admissibles (par exemple, des égouts latéraux desservant des rues individuelles) qui n'ont donc pas fait l'objet d'un financement.

Il est à noter aussi que certaines classes de centres urbains sont exclues des analyses, ainsi les municipalités rurales, les villes situées hors d'une agglomération urbaine (25,000+) et les centres urbains de moins de 25,000 personnes au total car nous ne

FIGURE 6.1

COMPOSANTE: CARACTÉRISTIQUES URBAINES

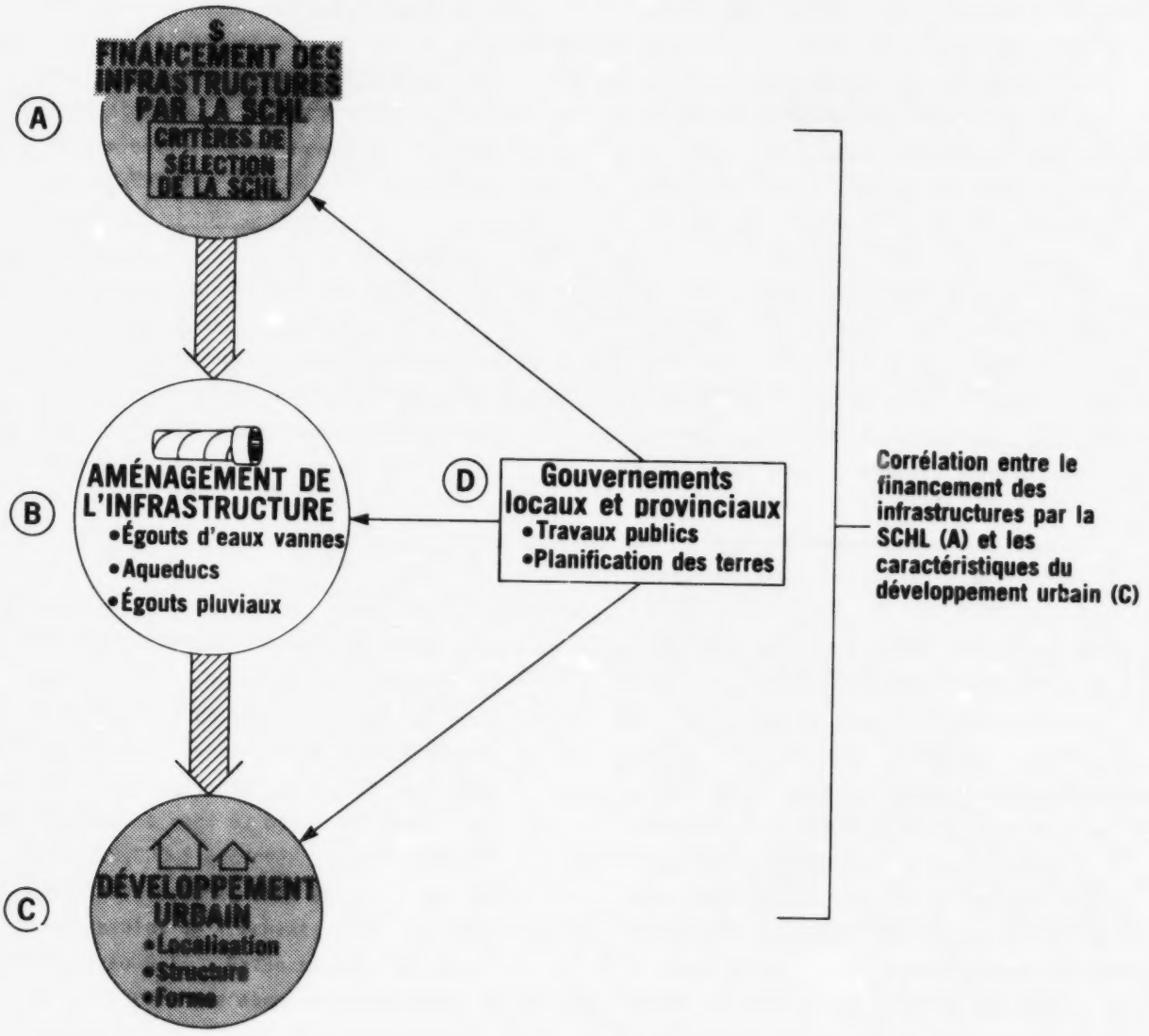


TABLEAU 6.1:

DISTRIBUTION DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES PAR LA SCHL DANS L'ÉCHANTILLON DU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE (PIM): CENTRE URBAINS (GROS ET PETITS) ET ZONES RURALES

	Nombre de centres	Coûts admissibles		Prêts/subventions en vertu du PIM	
		$	%	Nombre	%
Gros centres urbains (agglomérations de recensement 25,000 et plus) - Montréal	1	$308	33%	53	7%
- Tous les autres	56	$410	45%	302	39%
	56[a]	$718	78%	355	46%
Tous les petits centres et les zones rurales	NA	$206	22%	419	54%
TOTAL	NA	$924	100%	774	100%

NA - Non applicable.

[a] Bien qu'il y ait en réalité 80 gros centres urbains dont la population dépasse 25,000 habitants, seulement 56 sont représentés dans l'échintillon d'un tiers.

disposons pas des données sur leur urbanisation (celles-ci constituant l'essence de la base des données sur les caractéristiques urbaines -- tableau 6.1). La base de données qui correspond à l'échantillon d'un tiers de la SCHL couvre 419 prêts consentis à ces petits centres urbains et régions rurales pour un total de 206,000,000 $ afin de subventionner les travaux d'infrastructure admissibles au PIM, ou encore, 22 % des coûts de la SCHL pour l'échantillon du PIM.

Aussi, 24 centres urbains de 25,000 personnes ou plus et non représentés dans l'échantillon constitué au hasard parmi les projets MIP ont donc été éliminés de la base de données sur les caractéristiques de l'aménagement urbain pour fins de comparaison. Ces centres regroupaient 986 087 personnes en 1976, à peine 6.7 % de la population des 80 centres urbains comptant 25,000 personnes ou plus.

Enfin, les analyses ne tiennent pas compte de Montréal (Région métropolitaine de recensement) dont la population dépassait légèrement 2.8 millions en 1976, soit 14.9 % de la population réunie des 80 grands centres urbains représentés dans l'échantillon. Montréal a reçu 53 prêts PIM pour 308,000,000 $ accordés pour des travaux d'infrastructure, soit un tiers des coûts admissibles de l'échantillon de projets PIM (tableau 6.1). Cette représentation disproportionnée aurait complètement faussé les analyses. C'est pourquoi Montréal a été exclue des tableaux et est considérée à part dans la section 7.4.

Le deuxième ensemble de données (SCHL) est basé sur un échantillon systématique de 774 projets PIM, type de projet, coûts admissibles, etc. Le tableau 6.2 en fait le résumé avec les coûts admissibles par type de projet et par région. L'ensemble des données correspond à 920,000,000 $ de coûts admissibles, dont l'Ontario et le Québec ont receuilli chacun plus du tiers. A la comparaison avec les prêts consentis de fait aux termes du PIM (les dernières lignes du tableau), il apparaît qu'à l'exception des provinces de l'Ouest (apparemment fort surreprésentées), la proportionnalité régionale de l'échantillon est à peu près correcte (compte tenu de ce que le coût moyen des projets varie d'une région à l'autre).

Les collectivités de la région de l'Atlantique ont continué d'employer les fonds PIM (échantillon) presque exclusivement (93.8 %) à la construction d'égouts sanitaires et d'usines d'épuration. Au-delà des deux cinquièmes du financement consenti au Québec ont servi à la construction de grands collecteurs d'eaux usées. Plus d'un cinquième des dépenses au Québec et en Colombie-Britannique a été consacré aux conduites maîtresses et à l'approvisionnement. C'est dans les provinces de l'Ouest seulement que la proportion réservée aux grands collecteurs pluviaux est importante. Les projets combinés étaient prédominants en Ontario, dans les provinces de l'Ouest et en Colombie-Britannique. Malheureusement, il est impossible de savoir si ces disparités régionales indiquent des différences réelles de qualité des différentes infrastructures, viennent combler des lacunes dans les programmes provinciaux d'infrastructure ou témoignent d'une préférence provinciale ou municipale au niveau des orientations.

6.2 Analyse des données

L'analyse prend la forme d'une série de tableaux sur le modèle du tableau 6.3 et qui contiennent l'information suivante sur les

TABLEAU 6.2:

PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE: TYPE DE PROJETS SUBVENTIONNÉS, 1975 A 1978 (ÉCHANTILLON SEULEMENT)[a]

TYPE DE PROJET	Canada		Pourcentage du total des coûts admissibles dans chaque type de développement					
	Nombre de projets	Coûts admissible (millions de $)	Canada	Atlantiques	Québec	Ontario	Prairies	Colombie-Britannique
Collecteurs d'eaux vannes	219	$ 256.6	27.9%	50.7%	41.9%	13.3%	13.2%	26.9%
Traitement des eaux d'égout	81	$ 158.3	17.2%	21.1%	14.0%	35.1%	10.1%	7.7%
Combinaison: collecteur et traitement d'eaux usées	60	$ 103.8	11.3%	16.0%	17.0%	8.9%	13.8%	11.5%
Conduites principales	114	$ 112.0	12.2%	2.6%	21.4%	4.0%	8.7%	17.9%
Approvisionnement centrale en eau	56	$ 53.1	5.8%	0.5%	0.7%	11.9%	7.2%	4.4%
Collecteurs pluviaux	128	$ 45.7	5.0%	1.6%	3.9%	3.9%	13.5%	5.4%
Combinaison: tous les autres[b]	88	$ 150.7	16.3%	1.1%	1.1%	27.0%	33.4%	26.2%
ÉCHANTILLON TOTAL[a] - pourcentage			100.0%	99.6%[a]	100.0%	99.3%[a]	100.0%	100.0%
- total	771	$ 920.9[a] (100.0%)		$62.0M	$342.7M	$342.7M	$101.7M	81.5M
- pourcentage de l'ensemble de coûts au Canada				(6.7%)	(37.2%)	(36.2%)	(11.0%)	(8.8%)
SITUATION RÉELLE - total	1,618	$1,024.9 (100.0)		$91.5M	$440.1M	$339.8M	$48.9M	$90.1M
- pourcentage de l'ensemble des coûts au Canada				(9.9%)	(43.4%)	(34.1%)	(4.8%)	(8.8%)

M- Millions.

[a] Environ 44 millions de dollars des prêts échantillonnés (5% de l'échantillon total) ne sont pas inclus dans la portion provinciale de ce tableau à cause de l'absence de données sur le "type." Ces prêts peuvent excéder les "prêts réels" du fait du double comptage occasionné par les projets multiphases (dont deux phases ou plus peuvent avoir été échantillonnées).

[b] Toutes les autres combinaisons de type de projet.

SOURCES: Échantillon du PIM; Canada/SCHL (1962 à 1983).

TABLEAU 6.3:

SUPERFICIE NOUVELLEMENT URBANISÉE, 1966 A 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM[a]

Superficie urbanisée, 1966 à 1976 (hectares) (1)	Nombre de centres (2)	Pourcentage des coûts admissibles de l'échantillon PIM, 1975 à 1978 (3)	Pourcentage de la population, 1976 (4)	Différence simple de proportion (coût PIM vs population) (5)	Pourcentage de terrains nouvellement urbanisés, 1966 à 1976 (6)
0-249	1	0.1%	0.3%	-0.2%	0.1%
250-499	3	1.9%	1.0%	+1.1%	0.8%
500-999	22	9.3%	9.1%		12.3%
1,000-2,499	19	19.3%	21.5%	-2.2%	24.2%
2,500-4,999	2	19.0%	6.9%	+12.1%	5.6%
5,000-9,999	5	10.7%	26.9%	-16.2%	23.3%
10,000 et plus	3	39.5%	34.3%	+5.2%	33.6%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---	100.0% 123,525 ha

[a] Seulement cinquante-cinq centres échantillonés, tel qu'expliqué dans le texte. Ottawa et Hull, Sydney et Sydney Mines, et Toronto et Halton Hills sont considérés comme des centres distincts. Cette note s'aplique également aux tableaux semblables qui suivent dans ce chapitre.

55 centres urbains d'où proviennent les données sur les projets :

1) les catégories d'une variable donnée prise en compte dans l'analyse, par exemple, dans le tableau 6.3, la superficie autour de chaque centre urbain qui a été urbanisée de 1966 à 1976 (colonne 1); l'hectare équivaut à 2.471 acres;

2) le nombre de centres classés dans chaque catégorie (colonne 2);

3) le pourcentage des coûts admissibles liés aux projets subventionnés aux termes du PIM, par catégorie de centres urbains (colonne 3);

4) le pourcentage de la population en 1976 (partie urbaine seulement) par catégorie de centres urbains (colonne 4);

5) la différence arithmétique entre les proportions démographiques et les coûts admissibles au PIM (en rapport des populations); les catégories qui se suivent ont habituellement été fusionnées quand les différences sont toutes deux négatives ou toutes deux positives (colonne 5); et

6) si possible, le pourcentage de la superficie nouvellement urbanisée autour des centres de chaque catégorie (colonne 6).

Dans le tableau 6.3, par exemple, 19 centres (colonne 2) regroupant 21.5 % de la population des 55 centres (colonne 4) ont chacun causé l'urbanisation d'entre 1,000 et 2,500 hectares de terres rurales entre 1966 et 1976 (colonne 1). A ces centres correspondaient 19.3 % des coûts pour lesquels une aide fut accordée aux termes du PIM (colonne 3), c'est-à-dire un pourcentage sensiblement proportionnel à la population desservie (colonne 4). La colonne 5 (-2.2 %) donne la différence arithmétique entre les pourcentages des colonnes 3 et 4 (19.3 % moins 21.5 %), soit la différence entre le pourcentage démographique des centres ayant chacun causé l'urbanisation d'entre 1 000 et 2,499 hectares au cours de la période considérée, et le pourcentage de financement qui leur a été consenti. Cette différence constitue le fondement principal de l'analyse suivante. Les 19 centres ont causé l'urbanisation de 24.2 % de la superficie totale urbanisée autour des 55 centres (colonne 6), environ 3 % de plus que les rapports démographiques ne le laissaient prévoir. Les tableaux permettent la comparaison en pourcentage de tous les coûts pour des travaux d'infrastructure subventionnés aux termes du PIM et de la population totale d'un groupe donné de centres urbains.

Il y a lieu de répéter que ces analyses sont nationales et qu'elles établissent seulement une corrélation ou une comparaison entre le degré d'aide de la SCHL aux centres pour l'infrastructure et les caractéristiques de l'aménagement urbain, mais qu'elles n'établissent pas de relation de cause à effet (figure 6.1). C'est au chapitre 7 que nous nous tournons vers la démonstration et l'analyse de cas où existe une telle relation entre le financement par la SCHL et la nature et le niveau de croissance dans certains centres urbains et régions rurales.

Les "coûts" (ou les coûts admissibles) sont substitués dans la présente analyse à l'aide financière, qui ne paraît pas dans la base de données de la SCHL. Les prêts correspondaient habituellement aux deux tiers (et les octrois, à un sixième) des coûts admissibles d'un projet; c'est dire qu'il existe une très forte corrélation entre le niveau d'aide consentie et les coûts admissibles. En outre, cette méthode permet de contourner un problème d'ordre logique: l'addition de prêts et d'octrois sont retunus ensemble. La décision a été prise après un examen minutieux des dossiers de la SCHL.

Il est à noter aussi que les données sur les projets PIM portent sur les années 1975 à 1978, les seules où existent des données assez fiables et assez complètes. Les données sur l'urbanisation des terres couvrent la période 1966-1976, soit celle pour laquelle des données sont disponibles. Par conséquent, les décisions ayant trait aux projets PIM (1975 à 1978) ont été prises dans la perspective de l'aménagement constaté dans les différents secteurs urbains entre 1966 et 1976. Il n'entre pas dans l'intention des auteurs que soit directement évalué un rapport de cause à effet entre l'aide de la SCHL et l'aménagement urbain à partir de la présente analyse.

6.3 Urbanisation accrue des secteurs ruraux (hypothèse 2a)

Le financement d'infrastructures par la SCHL a-t-il accentué l'urbanisation des secteurs ruraux plus que prévue? Le présent chapitre contient des analyses du rapport entre les coûts admissibles au PIM (et donc, le financement) et la population des centres urbains, et le degré d'efficacité foncière de l'urbanisation (la densité). L'analyse ne pointe pas d'une façon nette vers cette hypothèse.

1) Population

Il y a une corrélation remarquable entre les proportions du financement consenti via le PIM et la population, sauf dans les centres de plus de 250,000 habitants (tableau 6.4) et quand ces centres importants sont considérés comme un groupe unique, le même jugement s'applique à toutes les catégories de population. De fait, le coefficient de corrélation entre l'importance démographique et la superficie urbanisée est très fort (R=0.86; tableau 6.5). Ainsi, les principaux centres, chacun ayant causé l'urbanisation de plus de 2,500 hectares dans la période considérée et abritant les deux tiers de la population totale des 55 centres, ont reçu l'aide de la SCHL essentiellement en proportion de leur population totale (+1.4 %). Dans toutes les catégories de centres, il a été trouvé que l'aide accordée aux termes du PIM n'était pas concentrée de façon disproportionnée sur les centres les plus populeux, mais était plutôt répartie proportionnellement à la distribution démographique des centres dans les différentes catégories.

2) Efficacité foncière de l'urbanisation

D'après le tableau 6.6, les 16 centres urbains, chacun abritant plus de 20 nouveaux habitants par hectare nouvellement urbanisé (à la meilleure efficacité foncière), recevaient une plus grande part de financement en vertu du PIM (62.5 %) que leur population ne le justifiait (+7.9 %). Réunis, les 16 centres abritaient bien plus de la moitié de la population considérée dans l'échantillon. Comme il fallait s'y attendre, pris comme groupe, les 39 centres à la croissance la moins efficace recevaient proportionnellement moins de financement.

Ces deux analyses ne confirment donc pas l'hypothèse selon laquelle les secteurs ruraux étaient perdants face aux centres urbains qui touchaient le plus d'aide pour le développement de leur infrastructure. Le tableau 6.7 montre que les grands centres urbains avaient une croissance foncière généralement plus efficace que la mesure soit prise par la population ou par la superficie urbaine. L'analyse des données comparables pour tous les 80 grands centres montre une

TABLEAU 6.4:

POPULATION DES CENTRES URBAINS, 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM[a]

Population 1976[b]	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proporation (coûts PIM vs population)
20,625-34,999	14	4.6%	3.6%	-1.0%
35,000-49,999	7	2.0%	2.6%	+0.6%
50,000-99,999	12	7.6%	7.7%	-2.0%
100,000-249,999	12	16.1%	18.0%	
250,000-999,999	8	37.8%	32.8%	+5.0%
1,000,000 et plus	2	31.7%	35.3%	-3.6%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---

a Groupe pour la présentation comme dans le tableau 6.6.
b Uniquement la proporation urbaine de la population du centre.

TABLEAU 6.5

SUPERFICIE DE TERRAINS URBANISÉS, 1966 A 1976, SELON LA POPULATION, 1976

Population, 1976	Superficie urbanisé (hectares), 1966 à 1976 (Nombre de centres)						
	100 à 249	250 à 499	500 à 999	1,000 à 5,000	2,500 à 5,000	5,000 et plus	Total
20,625 à 34,999	1	1	11	1	-	-	14
35,000 à 49,999	-	2	4	1	-	-	7
50,000 à 99,999	-	-	6	6	-	-	12
100,000 à 249,999	-	-	1	11	-	-	12
250,000 à 999,999	-	-	-	-	2	6	8
1,000,000 et plus	-	-	-	-	-	2	2
Total	1	3	22	19	2	8	55

R de Pearson (corrélation) = 0.86, signification = 0.9999+.

TABLEAU 6.6:

VALEUR D'OCCUPATION DES TERRES: LA CROISSANCE URBAINE, 1966 A 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM

Valeur de la croissance urbaine (personnes/ha), 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts vs populations)
Moins de 0.1	3	0.1%	1.1%	
0.1-4.9	11	4.3%	6.7%	-3.4%
5.0-9.9	14	16.3%	14.1%	+2.2%
10.0-14.9	9	14.9%	17.6%	
15.0-19.9	2	1.7%	5.9%	-6.9%
20.0-29.9	12	27.1%	17.8%	+9.3%
30.0-49.9	4	35.4%	36.8%	-1.4%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---

TABLEAU 6.7:

EFFICACITÉ D'OCCUPATION DES TERRES DE LA CROISSANCE URBAINE AU CANADA, 1966 A 1976, SELON LA POPULATION ET LA SUPERFICIE URBAINE DU CENTRE

	Nombre de centres	Nouvelle population par hectare de terrain nouvellement urbanisé, 1966-1976[a]
POPULATION DES CENTRES, 1976:		
Croissance démographique négative	3	Négative
25,000-50,000	19	9.5
50,000-100,000	11	11.2
100,000-250,000	12	17.8
250,000-500,000	5	15.1
500,000 et plus	5	20.6
Total/moyenne	55	13.4
SUPERFICIE URBAINE DU CENTRE, 1976 (HECTARES):		
Croissance démographique négative	3	Négative
500-2,000	6	10.7
2,000-4,000	15	10.5
4,000-10,000	16	13.0
10,000-20,000	9	17.0
20,000 et plus	6	18.4
Total/moyenne	55	13.4

[a] Une grande partie de la superficie des terrains nouvellement urbanisés est utilisée à des fins non résidentielles; l'importance et la pertinence de ce facteur peut varier considérablement selon les centres.

SOURCE: Tiré de Warren et Rump (1981).

relation encore plus accentuée, ce qui porte à penser que les centres recevant peu d'aide de la SCHL avaient une croissance moins efficace que les autres. Peut-être que l'existence d'égouts et d'aqueducs concentrait davantage la croissance dans les grands centres qu'ailleurs. De plus, le prix élevé des terrains et la volonté d'avoir accès au noyau urbain favorisaient l'aménagement à densité supérieure dans les centres importants.

Même s'ils ont une croissance efficace, les grands centres sont susceptibles d'incorporer néanmoins une plus grande superficie totale dans les secteurs offrant les meilleures possibilités agricoles; cet éventuel rapport avec les coûts admissibles aux termes du PIM est examiné dans la section 6.5 ainsi qu'au chapitre 7. En outre, ces grands centres ont des effets très prononcés et très étendus dans les banlieues pour ce qui est du prix des terrains, des terres inexploitées par suite de la spéculation et de l'incertitude, comme sur le peuplement des régions agricoles. Aucun de ces effets n'est examiné dans le présent rapport.

6.4 Réponse à la demande (hypothèse 2b)

Le financement d'infrastructures par la SCHL venait-il en bonne partie en réponse à la demande? Est-ce que, par conséquent, il était davantage concentré dans les centres à croissance plus rapide et qui avaient donc plus besoin d'infrastructures et pouvaient, par le fait même, stimuler en retour l'aménagement urbain? Les analyses qui ont porté sur le rapport entre les coûts associés au PIM et la croissance démographique urbaine et celle de la superficie urbanisée semblent livrer des résultats contradictoires. Elles montrent qu'il existe une relation positive entre le coût lié au PIM et le taux de progression démographique, mais seulement un rapport directement proportionnel avec le taux de progression de la superficie urbaine. Cette contradiction apparente est en partie levée quand on considère que les centres ayant les taux de croissance démographique les plus élevés (que le PIM favorisait) étaient ceux qui réalisaient la meilleure densité de nouveaux habitants (c'est-à-dire, qui avaient la meilleure efficacité foncière; tableau 6.8) et qui ne s'étalaient pas nécessairement sur une plus grande superficie.

1) Taux de croissance démographique

Il semble que les coûts liés aux travaux d'infrastructure financés par la SCHL soient allés aux 13 centres à la croissance la plus rapide (3.0 %+ par année), ce qui est considérablement plus que ne le justifiait leur population (+8.3 %; tableau 6.9). Cette situation est normale puisque le financement aux termes du PIM était davantage axé sur l'équipement de secteurs nouvellement aménagés, encore plus que le financement consenti aux termes du PTEE. L'inverse se vérifiait pour les 10 centres à croissance modérée (2.0 à 2.9 % de croissance par année; -10.9 %), qui réunissaient plus de la moitié de la population des 55 centres combinés. Considérés comme groupe, les 32 centres à la croissance la plus lente (moins de 2.0 % par année) ont été financés pour leur infrastructure en vertu du PIM à un niveau "comparable" à leur population.

2) Augmentation de la superficie urbaine

Il n'existe pas de rapport direct entre le niveau de financement des infrastructures par la SCHL et l'importance de la superficie nouvellement urbanisée (tableau 6.3;

TABLEAU 6.8:

DENSITÉ DE LA CROISSANCE SELON LE TAUX DE CROISSANCE DE LA POPULATION, 1966 A 1976

Densité de la croissance (nombre de personnes supplémentaires par nouvel hectare), 1966 à 1976	Densité de la croissance (nombre de personnes supplémentaires par nouvele hectare), 1966 à 1976							
	Négative	0 à 5	5 à 10	10 à 15	15 à 20	20 à 30	30 à 50	Total
Négative	3	-	-	-	-	-	-	3
0.0 à 0.9%	-	10	4	-	-	-	-	14
1.0 à 1.9%	-	1	6	5	1	2	-	15
2.0 à 2.9%	-	-	4	1	1	2	2	10
3.0 à 4.9%	-	-	-	2	-	5	2	9
5.0% et plus	-	-	-	1	-	3	-	4
Total	3	11	14	9	2	12	4	55

TABLEAU 6.9:

TAUX DE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE, 1966 A 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM

Taux de croissance démographique par année, 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts PIM vs population)
Négative	3	0.2%	1.1%	
0.0-0.9%	14	8.5%	8.9%	-1.3%
1.0-1.9%	15	28.3%	24.4%	+3.9%
2.9-2.9%	10	39.5%	50.4%	-10.9%
3.0-4.9%	9	19.7%	13.4%	
5.0% et plus	4	3.7%	1.7%	+8.3%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---

section 6.2). On peut néanmoins affirmer que les 8 centres responsables de l'urbanisation de la plus grande quantité de territoire rural (c'est-à-dire 5,000 hectares ou plus chacun) ont moins profité des coûts admissibles au PIM, dans l'ensemble, que ne l'aurait justifié leur population (-11.0 %). Ces centres ont aussi contribué quelque peu moins (-4.3 %) à l'urbanisation totale des territoires ruraux autour des 55 centres (56.9 %) que leur population ne l'aurait justifié, ce qui témoigne de leur efficacité foncière. Par ailleurs, les deux centres responsables de l'urbanisation de 2,500 à 4,999 hectares et qui ont attiré proportionnellement beaucoup plus d'aide de la SCHL que leur population ne le justifiait (+12.1 %) ont urbanisé une proportion encore moindre de territoire rural (5.6 %). De fait, c'étaient les 45 centres de moindre importance, dont chacun avait entraîné l'urbanisation d'une superficie assez restreinte de territoire rural (2,500 hectares ou moins) et qui avaient absorbé des coûts (30.6 %) en proportion de leur population (31.9 %), qui ont urbanisé une proportion considérablement plus importante de territoire rural (37.7 %; +5.8 %) que leur population ne semblait le justifier. Cela montre que les centres les moins populeux et qui absorbent chacun moins de territoire rural l'aménagent cependant d'une façon moins efficace et urbanisent davantage de superficie rurale par personne additionnelle que les autres (tableau 6.5). Bref, malgré des variations à l'intérieur des groupes, l'analyse montre que le financement via le PIM était essentiellement proportionnel à l'augmentation de la superficie urbaine (compte tenu de la population).

3) Taux d'augmentation de la superficie urbaine

Les trois centres où l'augmentation de la superficie urbaine fut extrême (75.0 % ou plus) occasionnaient des coûts nettement plus importants par rapport à leur population (tableau 6.10). Par ailleurs, les 41 centres pris comme groupe et qui ont eu des augmentations de la superficie urbaine égales ou supérieures à la moyenne en pourcentage entre 1966 et 1976 (20 % à 75 %) ont reçu moins de subsides aux termes du PIM que leur population ne l'aurait justifié (-11.8 %). Les 11 centres dont le taux d'augmentation en superficie a été inférieur (10.0 % à 19.9 %) ont accaparé une proportion des coûts supérieure à celle de leur population (+6.7 %). Ainsi, alors que les quelques centres dont le taux d'augmentation en superficie a été extrêmement élevé et que ceux dont le taux d'augmentation a été faible accaparaient une part proportionnellement supérieure des coûts du PIM que leur population ne le justifiait, le grand nombre des centres dont le taux d'augmentation était moyen ou supérieur à la moyenne ont reçu proportionnellement moins de financement de la SCHL.

Bien que les résultats de l'analyse ne soient pas nets, le financement aux termes du PIM consenti par la SCHL tendait à venir en réponse à des besoins. Il a été trouvé que, de fait, l'aide accordée aux termes du PIM l'était aux centres urbains pris comme groupe en proportion de leur importance démographique et de l'augmentation de leur superficie urbaine, avec l'accent mis sur les centres qui avaient la plus importante hausse démographique en pourcentage. L'analyse fondée sur le taux d'augmentation de la superficie urbaine a donné des résultats complexes. Dans la perspective de minimaliser dans l'ensemble l'incorporation des territoires ruraux, il est heureux que

TABLEAU 6.10:

AUGMENTATION DE LA SUPERFICIE URBAIN EN POURCENTAGE, 1966 A 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM

Augmentation de la superficie urbaine en pourcentage, 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts PIM vs population)
5.0-9.9%	1	0.1%	0.3%	-0.2%
10.0-19.9%	10	30.4%	23.7%	+6.7%
20.0-34.9%	23	44.4%	48.9%	-11.8%
35.0-49.9%	10	7.3%	13.9%	
50.0-74.9%	8	7.8%	8.5%	
75.0% et plus	3	9.8%	4.8%	+5.0%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---

TABLEAU 6.11:

SUPERFICIE DE TERRES DÉFRICHÉES URBANISÉES, 1966 A 1976, ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM

Superficie de terres agricoles déficiées urbanisées (hectares), 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des couts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proporation (coûts PIM vs population)	Pourcentage de la superficie défichée urbanisée, 1966 à 1976
0-99	6	3.4%	3.5%	-0.1%	0.4%
100-249	12	9.3%	7.0%	+2.5%	2.9%
250-499	12	7.0%	6.7%		6.2%
500-999	12	7.8%	9.2%	-1.4%	12.0%
1,000-2,499	5	18.8%	14.9%	+3.9%	11.9%
2,500-4,999	5	13.7%	24.5%	-10.8%	21.1%
5,000 et plus	3	39.8%	34.3%	+5.5%	45.5%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---	100.0% 1,346 ha

ces grands centres aient urbanisé le territoire rural de façon efficace, avec un niveau de financement aux termes du PIM qui était généralement proportionnel à l'importance des centres.

6.5 Utilisation des terres et les possibilités agricoles des secteurs nouvellement urbanisés (hypothèse 2c)

Les fonds accordés par la SCHL pour les infrastructures sont-ils allés de façon disproportionnée aux centres urbains qui se sont étendus sur des terres agricoles améliorées et des terres à potentiel agricole? L'analyse de la relation entre les coûts admissibles aux termes du PIM et la proportion de la superficie nouvellement urbanisée (1966 à 1976), constituée auparavant de terres agricoles améliorées ou qui avaient un potentiel agricole (c'est-à-dire les classes 1 à 3 de possibilités agricoles de L'ITC) montre que les centres responsables de l'urbanisation de la plus grande proportion des terres améliorées et de la plus grande proportion comme des plus grandes quantités de terres agricoles potentielles recevaient, pris en groupe, davantage de financement via le PIM que leur population ne l'aurait justifié. En ce qui a trait à la quantité de terres améliorées urbanisées, le financement aux termes du PIM des centres urbains s'est fait proportionnellement à la représentation démographique des classes.

1) Superficie des terres agricoles defrichées

Les 13 centres responsables chacun de l'urbanisation de plus de 1 000 hectares de terres agricoles améliorées et qui ont utilisé plus de 70 % des coûts de la SCHL regroupaient une proportion fort semblable de la population totale des 55 centres (-1.4 %; tableau 6.11). Ces centres ont urbanisé environ 80 % de la superficie agricole améliorée et urbanisée par les centres constituant l'échantillon, un peu plus que les taux observés pour les coûts (+6.5 %) et la population (+5.5 %). Ils comptaient tous plus de 100,000 personnes en 1976 (tableau 6.12). De fait, il existe une forte corrélation entre l'importance démographique et la superficie agricole améliorée qui a été urbanisée (R=0.84). Les centres qui ont causé l'urbanisation de moins de 1,000 hectares de terres agricoles améliorées ne réunissaient que 26.4 % de la population échantillonnée et une proportion fort semblable des coûts consentis aux termes du PIM (27.5 %; +1.1 %), mais se sont trouvés à urbaniser une moindre proportion des terres agricoles améliorées (-4.9 %). Au bilan, quand les centres sont réunis par quantité de terres agricoles améliorées urbanisées, l'aide à l'infrastructure consentie par la SCHL a été assez fortement proportionnelle à la représentation démographique de chacun des groupes.

Cependant, quand on considère le pourcentage de toutes les terres améliorées qui ont été urbanisées par un seul centre (tableau 6.13), les centres responsables de l'urbanisation d'une plus grande proportion de terres (50 % et plus) et qui abritaient plus des deux tiers de la population considérée dans l'échantillon, obtenaient nettement plus de coûts admissibles aux termes du PIM qu'ils n'abritaient de population (+9.3 %). Ceux qui avait urbanisé moins de terres agricoles améliorées affichaient généralement une proportion moindre des coûts. Paradoxalement, les six centres qui ont urbanisé entre 10.0 et 19.9 % de terres agricoles améliorées accaparaient presque le

TABLEAU 6.12:

SUPERFICIE DE TERRES DÉFRICHÉES URBANISÉES, 1966 A 1976, SELON LA POPULATION, 1976

Population, 1976	Superficie de terres défrichées urbanisées (hectares), 1966 à 1976 (nombre de centres)							
	Moins de 100	100 à 249	250 à 499	500 à 999	1,000 à 2,499	2,500 à 4,999	5,000 et plus	Total
20,625-34,999	3	4	5	2	-	-	-	14
35,000-49,999	1	1	4	1	-	-	-	7
50,000-99,999	1	5	-	6	-	-	-	12
100,000-249,999	1	2	3	3	3	-	-	12
250,000-999,999	-	-	-	-	2	4	2	8
1,000,000 et plus	-	-	-	-	-	1	1	2
Total	6	12	12	12	5	5	3	55

R de Pearson (Corrélation) = 0.84, signification = 0.999+.

TABLEAU 6.13:

POURCENTAGE DE TERRES URBANISÉES, 1966 A 1976, QUI ÉTAIENT AUPARVANT DES TERRES AGRICOLES DÉFRICHÉES, ET COUTS ADMISSIBLES AU PIM

Pourcentage de terres nouvellement urbanisées situées sur des terres agricoles défrichées, 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts PIM vs population)
0.0-9.9%	5	3.9%	4.5%	-0.6%
10.0-19.9%	6	7.3%	3.9%	+3.5%
20.0-34.9%	9	5.9%	10.1%	-12.2%
35.0-49.9%	7	5.9%	13.9%	
50.0-74.9%	16	41.0%	30.7%	+10.3%
75.0-100.0%	12	35.9%	36.9%	-1.0%
Total	55	100.0% $410,000K	100.0% 11,015K	---

double des coûts accordés aux termes du PIM par rapport à leur population. Néanmoins, ces données suggèrent bel et bien que les centres responsables de l'urbanisation du plus grand pourcentage de terres améliorées accaparaient proportionnellement une plus grande partie des coûts de la SCHL.

Au bilan, nous concluons que les fonds du PIM ont aidé les centres responsables de l'urbanisation des terres agricoles améliorées en proportion de leur représentation démographique. Cependant, l'aide à infrastructure a été accordée de façon disproportionnée aux centres responsables de l'urbanisation d'un fort pourcentage de terres agricoles améliorées.

2) Les terres avec un potentiel pour les récoltes de grande culture (Classes 1 à 3 de l'ITC)

Les 8 centres responsables de l'urbanisation de la plus grande quantité, en termes absolus, des terres de classe 1 à 3 de l'ITC (2 500 hectares+) ont accaparé une proportion des coûts du PIM supérieure de 10.6 % à leur représentation démographique (tableau 6.14). Ils sont responsables à près de 70 % de l'urbanisation des terres en culture durant la période considérée, même s'ils abritaient à peine plus de la moitié de la population constituant l'échantillon (+13.3 %). Ces centres étaient tous importants, plus de 250 000 personnes chacun (tableau 6.15). (En réalité, il existe une très forte corrélation entre l'importance démographique et le potentiel des terres en culture qui sont urbanisées (R=0.85).) L'inverse a été observé parmi les 30 centres responsables de l'urbanisation en plus faible proportion de ce type de terres (250 à 2,499 hectares). Les coûts qu'ils accaparaient étaient de 14.4 % inférieurs au pourcentage de leur population et le potentiel des terres en culture qu'ils avaient urbanisées était inférieure de 7.5 %. Ces données indiquent que les coûts de la SCHL ont été partagés de façon disproportionnée entre les centres responsables de l'urbanisation de plus grandes quantités de terres ayant un potentiel pour la culture.

Une partie disproportionnellement moindre des coûts du PIM par rapport à la population serait allée aux 22 centres responsables de l'urbanisation de moins de 50 % des terres ayant un potentiel pour la culture (-6.6 %; tableau 6.16). Par extension, les 30 centres responsables de l'urbanisation des plus forts pourcentages de terres agricoles offrant de bonnes possibilités (50.0 % et plus) ont reçu une part du financement qui était proportionnellement plus élevée que la population ne le justifiait (+6.4 %).

Comme semblent l'indiquer les tableaux 6.14 et 6.16, il y a eu quelques centres qui ont obtenu une part importante du financement du PIM en comparaison de leur représentation démographique totale et qui, en termes absolus et en pourcentage, n'ont urbanisé pratiquement aucun territoire agricole de bonne qualité (moins de 249 ha ou moins de 10 %). Ces centres, notamment St-Jean, Sept-Iles, North Bay et Rouyn, ont peut-être reçu le financement additionnel prévu par le PIM (subventions à "coûts élevés") réservé aux collectivités qui ont dû construire des égouts en terrain difficile.

En résumé, les données confirmeraient l'hypothèse selon laquelle le financement aux termes du PIM est dirigé davantage vers les centres urbains qui sont responsables de l'urbanisation de la plus grande quantité de

TABLEAU 6.14:

SUPERFICIE URBANISÉE, 1966 A 1976, TERRES QUI PRÉSENTAIENT DES POSSIBILITÉS DE CULTURE (CLASSES 1 A 3 DE L'ITC), ET COUTS ADMISSIBLES AU PIM

Superficie urbanisée de terres de classes 1 à 3 de l'ITC (hectares), 1966 à 1976	Nombre de centres[a]	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts PIM vs population)	Pourcentage de terres de classes 1 à 3 de l'ITC urbanisées, 1966 à 1976
0-99	8	4.8%	4.4%	+4.1%	0.3%
100-249	8	7.5%	3.8%		2.0%
250-499	9	2.5%	4.9%	-14.4%	4.2%
500-999	13	15.8%	19.2%		12.9%
1,000-2,499	6	4.3%	13.0%		12.5%
2,400-4,999	4	22.6%	14.3%	+10.6%	16.8%
5,000 et plus	4	42.7%	40.4%		41.2%
Total	52[a]	100.0% $398,000K	100.0% 10,731K	---	100.0% 76,508 ha

[a] Sept-Iles, Victoria et Kamloops sont également omis de ce tableau à cause du manque de données sur la capacité agricole des terres au moment où la base de données a été établie (Warren et Rump, 1981).

TABLEAU 6.15:

SUPERFICIE URBANISÉE DE TERRES DE CLASSES 1 A 3 DE L'ITC, 1966 A 1976, SELON LA POPULATION, 1976

Population, 1976	Superficie de terres urbanisées, 1966 à 1976 (hectares), classes 1 à 3 de l'ITC (nombre de centres							
	Moins de 100	100 à 249	250 à 499	500 à 999	1,000 à 2,499	2,500 à 4,999	5,000 et plus	Total
30,625-34,999	3	3	3	4	-	-	-	13
35,000-49,999	1	3	3	-	-	-	-	7
50,000-99,999	2	1	2	5	1	-	-	11
100,000-249,999	2	1	1	3	4	-	-	11
250,000-999,999	-	-	-	-	1	4	3	8
1,000,000 et plus	-	-	-	1	-	-	1	2
Total	8	8	9	13	6	4	4	52

R de Pearson (corrélation) = 0.85, signification = 0.9999+.

TABLEAU 6.16:

POURCENTAGE DU TOTAL DE LA SUPERFICIE URBANISÉE, 1966 A 1976, QUI PRÉSENTAIT AUPARAVANT DES POSSIBILITÉS DE CULTURE (CLASSES 1 A 3 DE L'ITC), ET COÛTS ADMISSIBLES AU PIM

Pourcentage de terres nouvellement urbanisées, classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976	Nombre de centres	Pourcentage de l'échantillon des coûts admissibles au PIM, 1975 à 1978	Pourcentage de la population, 1976	Différence simple de proportion (coûts PIM vs population)
0.0-9.9%	8	11.0%	5.0%	+6.0%
10.0-19.9%	4	6.3%	12.8%	
20.0-34.9%	5	3.4%	4.4%	-12.6%
35.0-49.9%	5	1.2%	6.3%	
50.0-74.9%	10	17.8%	16.7%	+6.4%
75.0-100.0%	20	60.2%	54.9%	
Total	52[a]	100.0% $398,000K	100.0% 10,731K	---

[a] Sept-Iles, Victoria et Kamloops sont omis de ce tableau à cause de l'absence de données sur la capacité agricole des terres lorsque les données de base ont été rassembles (Warren et Rump, 1981).

terres agricoles ayant beaucoup de possibilités et aux centres responsables de l'urbanisation de la plus grande proportion de ces terres.

Les analyses fondées sur ces comparaisons statistiques à l'échelle nationale nous portent à dire que, au regard de chacune des sous-hypothèses:

1) Il n'existe pas de preuves à l'effet que le PIM servait de manière disproportionnée aux centres urbains qui absorbaient davantage de terres rurales. L'aide accordée par la SCHL pour l'infrastructure était généralement en proportion directe de la représentation démographique de chaque classe urbaine. De plus, le financement aux termes du PIM a été proportionnellement plus concentré dans les centres qui ont eu la croissance la plus efficace et qui ont urbanisé moins de territoire rural par rapport à la nouvelle population.

2) L'aide de la SCHL pour l'infrastructure tendait à répondre à des besoins. Le financement aux termes du PIM était de ce fait accordé en plus grande proportion aux centres urbains dont la population augmentait le plus rapidement. En outre, il a été décrit que l'aide apportée par le PIM a généralement été distribuée en proportion de la représentation démographique des centres réunis sur la base de leur importance démographique et de l'augmentation de leur superficie urbaine. (On a trouvé un rapport plus complexe en ce qui touche le taux d'augmentation de la superficie urbaine.)

3) Enfin, il semble que le financement par la SCHL tendait à favoriser les centres responsables de l'urbanisation disproportionnée, en quantité et en proportion, de terres ayant un potentiel pour la culture (terres agricoles de catégories 1 à 3) et ceux qui utilisaient la plus grande proportion de terres améliorées tandis qu'elle accordait des fonds proportionnellement à leur représentation démographique aux centres qui consommaient la plus grande quantité de ces terres agricoles.

7. INFLUENCE SUR LE MILIEU FONCIER DE L'AIDE FINANCIERE

Le présent chapitre porte sur l'hypothèse 3, selon laquelle l'influence sur le milieu foncier dont l'effet s'exerçait sur l'aménagement urbain via le financement des travaux d'infrastructure municipale dépendaient de la nature et de l'efficacité des plans d'aménagement fonciers des différentes localités (figure 7.1). En outre, le chapitre met en évidence la nature et l'importance des effets que la SCHL a obtenus par le financement dans des cas précis.

Ce chapitre s'ouvre sur la description du programme d'interviews (section 7.1) et enchaîne par de brèves analyses des rapports entre les sommes consacrées par la SCHL à l'infrastructure et l'aménagement de 11 centres, les cas d'étude. Ceux-ci souhaitons-nous, constituent un échantillonnage complet. Nous décrivons les cas où les effets fonciers ont été majoritairement "bénéfiques" (7.2) et ceux où les effets ont été mixtes (7.3). Nous nous sommes livrés à une étude de cas assez approfondie de Montréal, notamment la communauté urbaine de Montréal (l'île) et trois municipalités de moindre importance (7.4), qui servent d'exemples pour illustrer l'analyse locale des rapports entre l'aide de la SCHL pour l'infrastructure, l'aménagement urbain et la planification foncière (section 7.5). L'analyse couvre tous les 22 centres/régions considérés dans les interviews avec les planificateurs. Le lecteur peut reprendre le texte plus loin et revenir à mesure sur les études de cas.

7.1 L'approche

La présente analyse repose sur des interviews avec des planificateurs et d'autres hauts fonctionnaires municipaux de 22 centres urbains et régions rurales (figure 7.2) du pays (section 4.2). Les interviews se déroulaient généralement dans l'ordre des questions données à l'annexe A.

L'information a été recueillie sur la façon générale dont les sommes consacrées par la SCHL à l'infrastructure ont été employées, sur la nature et l'effet des projets précis qui ont été subventionnés et sur la nature des effets exercés par les fonds sur les travaux d'infrastructure des municipalités, sur l'importance des critères et des mécanismes d'approbation de la SCHL sur l'aménagement urbain et sur le financement de travaux d'infrastructure inutiles; nous avons aussi demandé aux enquêtés quelles améliorations pourraient être apportées aux futurs programmes d'aide pour l'infrastructure. D'autres informations sur des projets précis, généralement 3 à 6, ont été recueillies dans chaque centre. Les rapports entre le financement de la SCHL, l'infrastructure, l'orientation géographique et la nature de l'aménagement urbain n'ont jamais été perdus de vue. Un résumé des résultats provenant des 22 centres et régions est donné à l'annexe B.

L'analyse tient compte des différences entre les centres urbains en ce qui a trait au taux d'augmentation de la superficie urbaine, au type d'aménagement subventionné par la SCHL au titre de l'aide pour l'infrastructure, et à la qualité du territoire urbanisé. Le financement consenti pour l'aménagement des infrastructures peut servir au moins à 4 types différents d'aménagement urbain (figure 7.3):

1) Le réaménagement urbain et la

FIGURE 7.1
COMPOSANTE: PLANIFICATION DES TERRES

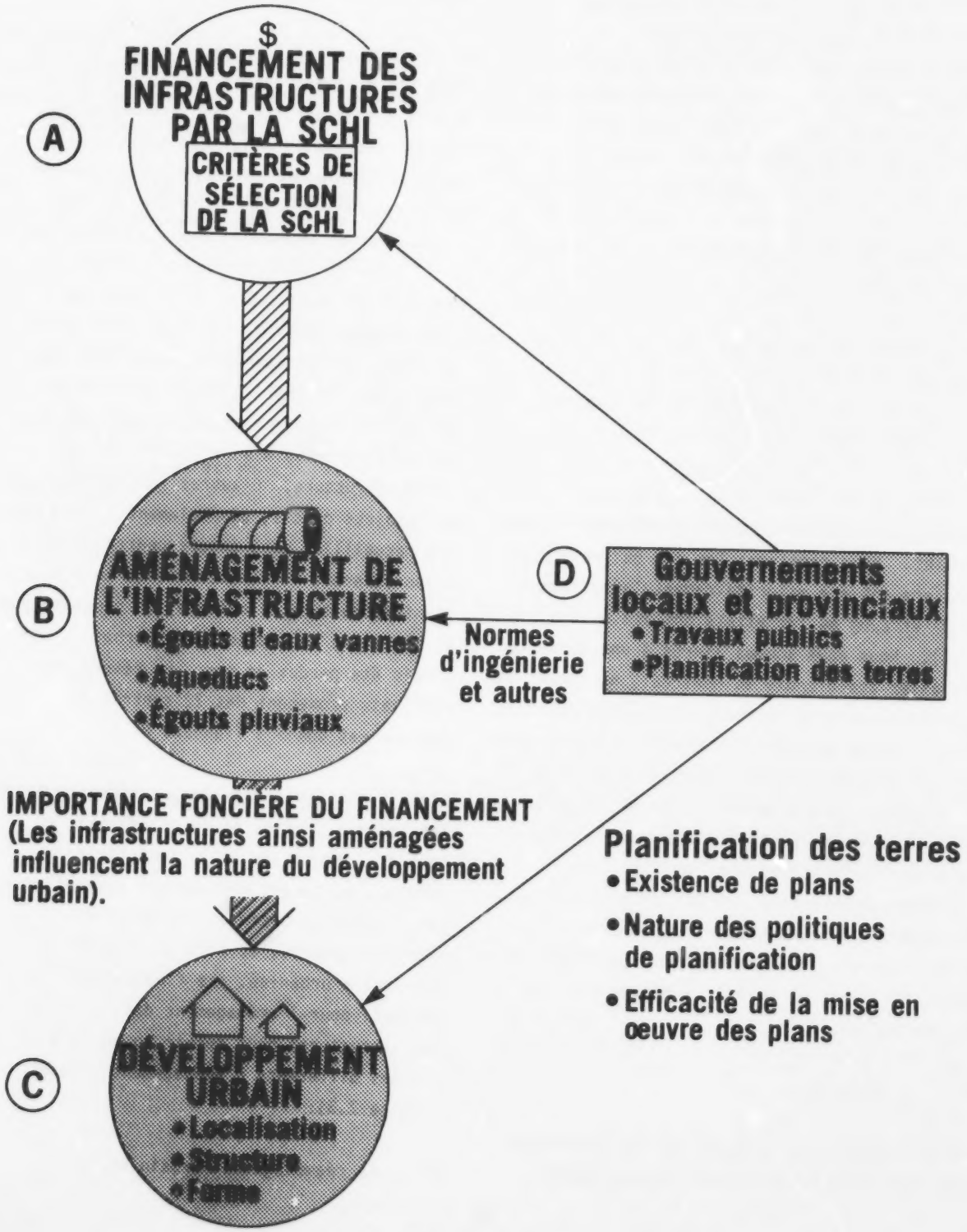


FIGURE 7.2: LOCALISATION DES CENTRES/ZONES ÉCHANTILLONNÉS: ENQUÊTE AUPRÈS DES PLANIFICATEURS

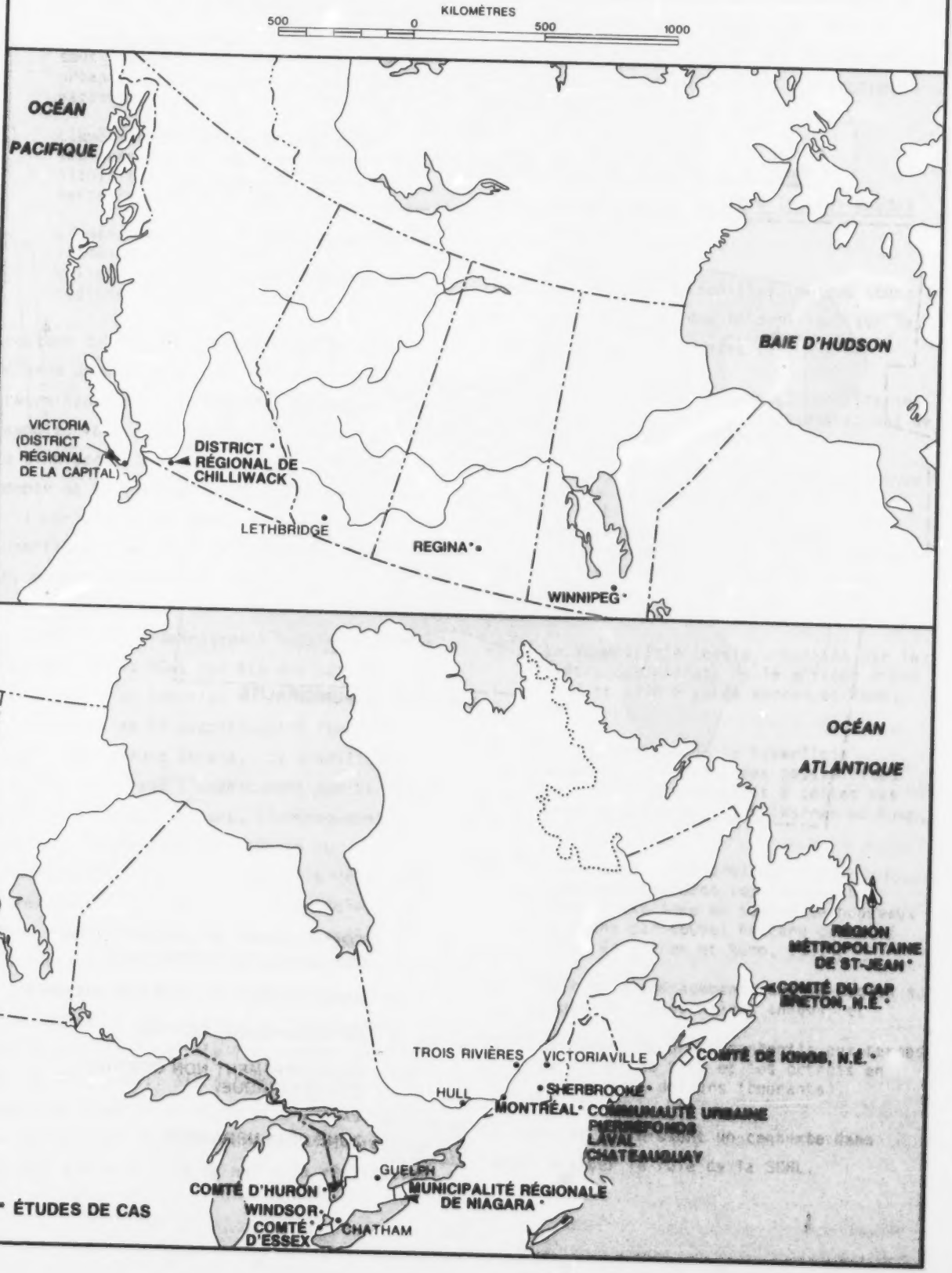
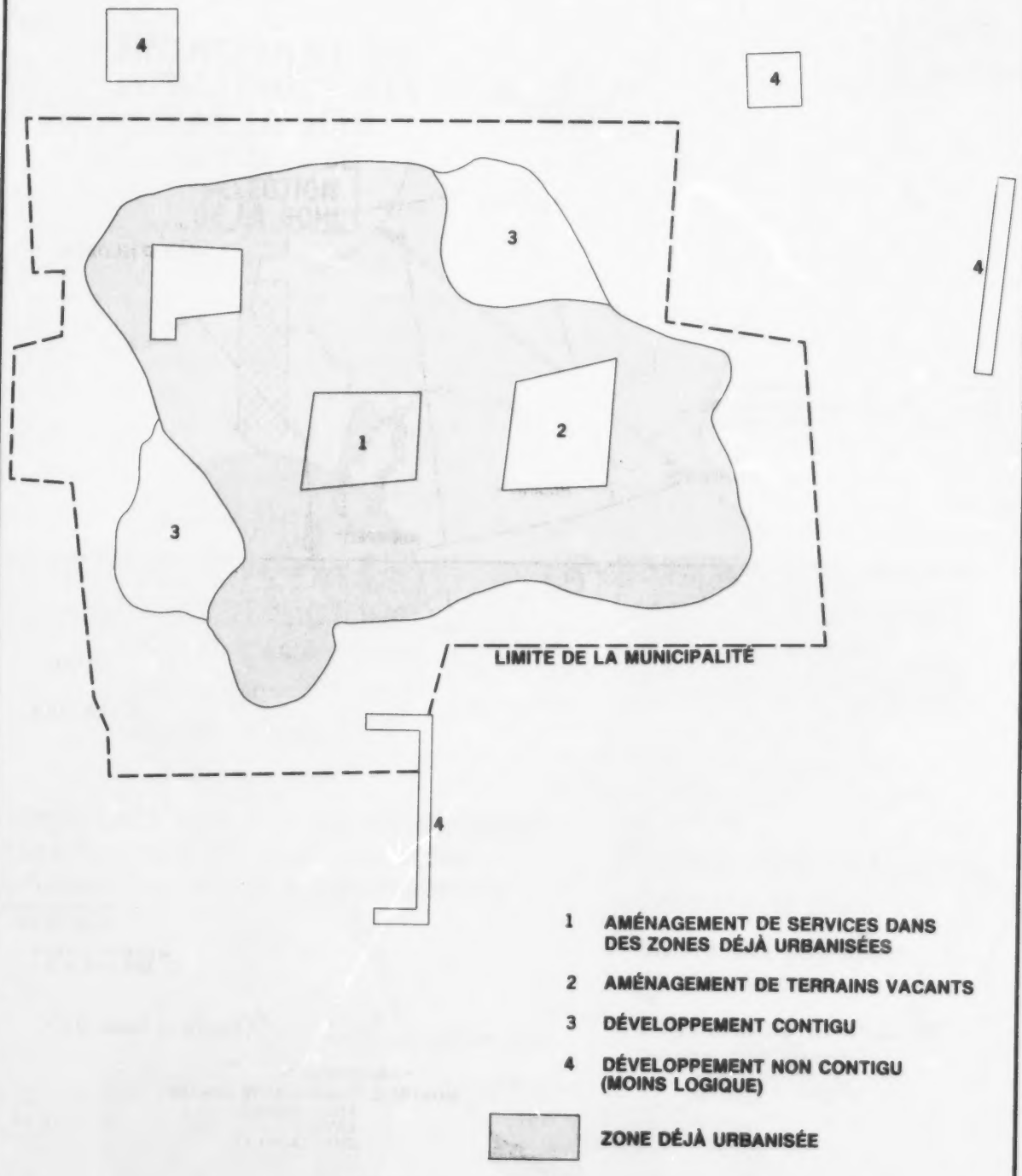


FIGURE 7.3: TYPES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN



rénovation de l'infrastructure dans des secteurs déjà urbanisés;

2) L'aménagement urbain de secteurs sous-aménagés dans une région déjà urbanisée (aménagement des terrains vacants);

3) L'aménagement urbain de secteurs logiques et/ou dont l'aménagement est planifié et qui sont contigus à des secteurs déjà urbanisés; et

4) L'aménagement de secteurs disséminés ou l'aménagement de nouvelles collectivités à quelque distance des régions urbanisées.

Beaucoup de régions urbaines réunissent un mélange de ces types, mais souvent avec la prédominance d'un ou deux de ceux-ci (par exemple, voir à la figure 7.5, urbanisation de Winnipeg). En outre, nous avons tenu compte de la qualité (agricole) du territoire à la périphérie des centres et de la superficie urbanisée par un centre donné chaque fois que c'était possible.

Les effets sur l'aménagement urbain de l'aide accordée par la SCHL ont été évalués autant que possible en fonction du caractère et de l'efficacité de la planification foncière locale dans chaque centre. La planification a-t-elle encouragé l'aménagement des terrains vacants, la réaménagement, l'aménagement contigu, l'aménagement disséminé ou l'aménagement en grappe? A-t-elle découragé l'aménagement sur des terres (agricoles) de bonne qualité ou sur des terres menacées d'inondations? Est-ce que le plan d'occupation des sols de la localité, une fois adopté, a été appliqué méthodiquement par la municipalité? Le financement accordé par la SCHL a-t-il été déterminant ou important pour la desserte et l'aménagement du territoire? La contribution financière de la SCHL a-t-elle aidé ou nui à la réalisation des plans? Nous avons tenté de parvenir à des conclusions dans chaque cas. Par la suite, nous avons tenté de voir si les effets au niveau foncier avaient des implications nationales.

7.2 Appui de la SCHL à la bonne planification foncière locale: études de cas

Selon les données disponibles, chaque étude de cas commence par des informations sur les caractéristiques suivantes :

1) Population des régions métropolitaines de recensement ou des agglomérations de recensement en 1976;

2) Le taux de la croissance démographique par année entre 1966 et 1976;

3) Le pourcentage de territoire dans un rayon de 24 km (15 milles) du centre incorporé dans les classes des terres agricoles 1 à 3 de l'ITC vers 1966 (d'après Neimanis, 1979);

4) La superificie totale urbanisée par le centre (au prorata de la période entre 1966 et 1976 d'après Warren et Rump, 1981);

5) Le pourcentage de la superficie urbanisée qui avait des possibilités agricoles correspondant à celles des classes 1 à 3 de l'ITC (Warren et Rump, 1981);

6) La densité de la croissance démographique dans les limites du centre, exprimée en nombre de nouveaux citoyens par nouvel hectare urbanisé (d'après Warren et Rump, 1981);

7) Le type d'aménagement dans la région au cours des 15 dernières années; et

8) Le nombre de prêts consentis aux termes du PIM et du PTEE et les octrois en milliers de dollars (courants).

Ces données fournissent un contexte dans lequel évaluer le rôle de la SCHL.

Cas A: Huron County (Ontario)

Type d'aménagement: Aménagement contigu à des centres de services ruraux.

PTEE - prêts de 858 K[a] $.
PIM - prêts de 1,540 K $.
- subventions de 78 K $.

Par l'introduction dans les années 1970 de restrictions environnementales plus strictes, le gouvernement ontarien refusait de tolérer de nouveaux aménagements dans les municipalités "intérieures" du comté d'Huron (p. ex. Hensall, Seaforth, Exeter; figure 7.4) à cause du débit réduit et du caractère intermittent des cours d'eau récepteurs des eaux d'égout. L'incapacité des villes à absorber la croissance résidentielle et industrielle a encouragé l'aménagement des terres agricoles, ce qui allait à l'encontre du plan officiel du comté. En détournant l'aménagement vers les villes, le plan tentait de conserver les terres agricoles environnantes de belle qualité et de protéger l'économie rurale. Le problème éprouvé dans ces collectivités a été aggravé par leur vocation de centres de services agricoles; par exemple, l'eau de lavage des récoltes consommée à l'usine de la Canada Canners à Exeter mobilisait 50 % de la capacité de stockage de l'effluent de la ville.

Le prolongement des réseaux d'égout grâce au financement consenti par la SCHL a permis à ces villes de poursuivre leur croissance et de neutraliser du même coup les pressions en faveur de l'aménagement résidentiel des secteurs ruraux. Depuis la mise en vigueur de son plan, le comté a réussi à contrer avec succès ce genre d'aménagement; le financement des réseaux d'égout par la SCHL dans ces villes a largement contribué à ces succès.

Cas B: Winnipeg

Population, 1976:	560,874
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	1.2 %
Pourcentage des terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	94.1 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	5,685 hectares (ha)[b]
Pourcentage des terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	99.9 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	10.6 personnes/ha

Types d'aménagement: Contigu et dispersé (Warren, 1982).

PTEE - prêts de 28,350 K $.
PIM - prêts de 16,849 K $.
- subventions de 675 K $.

Au cours des dernières années, la population de Winnipeg a augmenté principalement à l'intérieur d'un aménagement contigu, et faitement dans les lotissements de banlieues à propriétés unifamiliales (12 à 17 unités à l'hectare) situés bien à l'intérieur des limites de la ville (figure 7.5). A cause de la façon dont l'aménagement antérieur avait été réalisé, il y a considérablement d'espace pour permettre l'aménagement (par l'aménagement des terrains vacants ou par le réaménagement) aussi loin qu'on peut prévoir. Le financement par la SCHL a favorisé

[a] K = milliers.

[b] Un hectare équivaut à 2.471 acres.

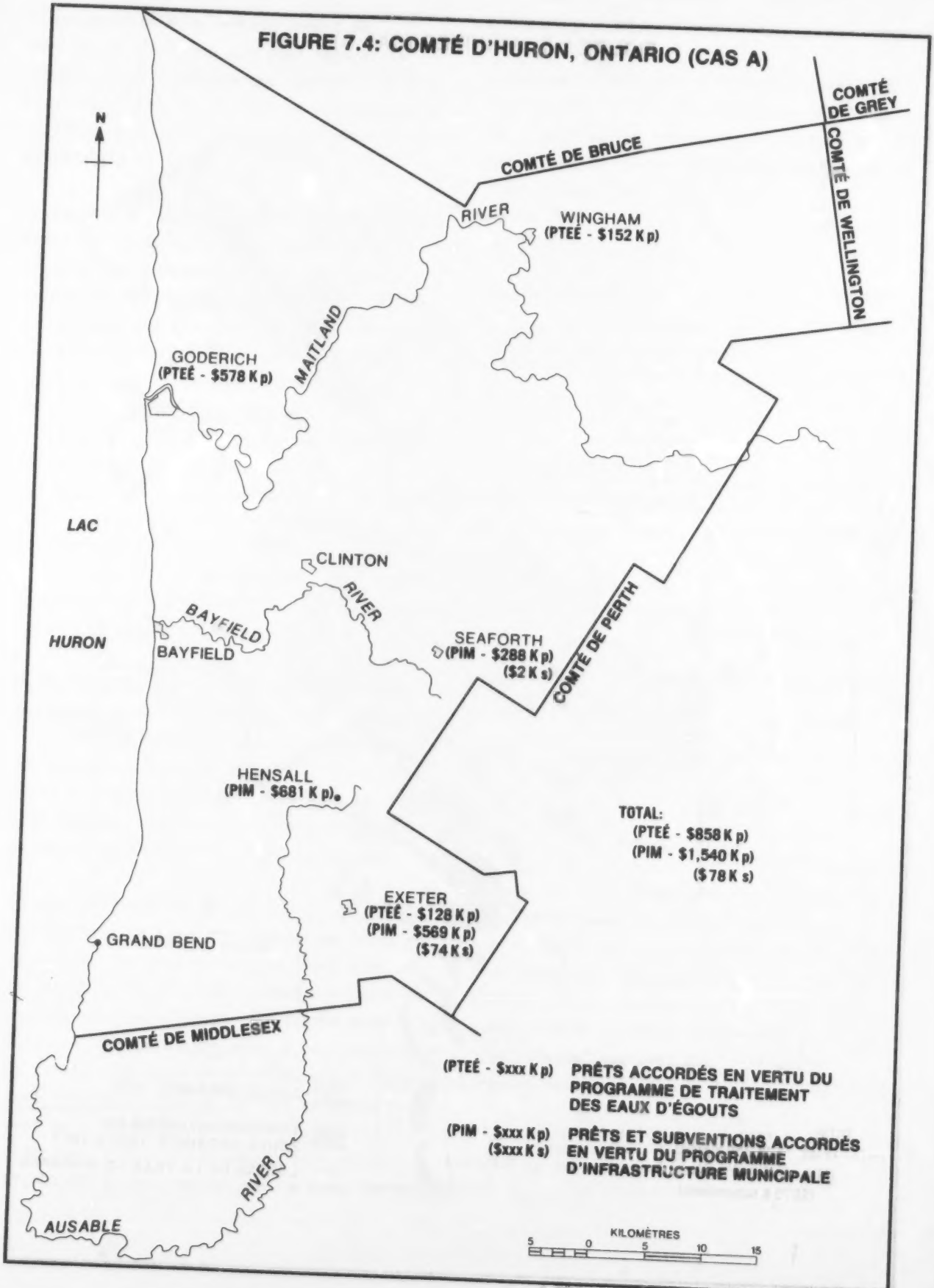
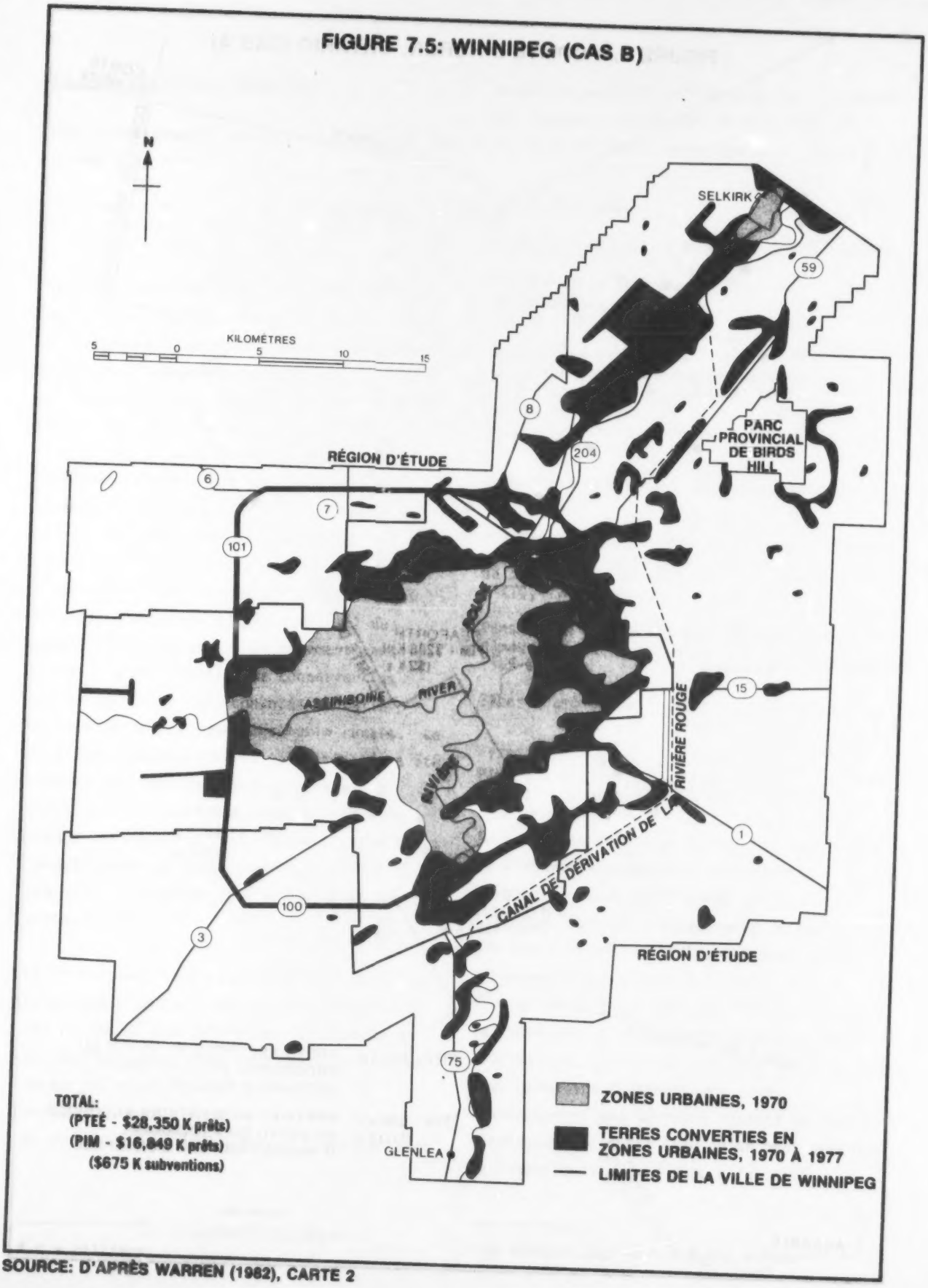


FIGURE 7.4: COMTÉ D'HURON, ONTARIO (CAS A)
N
COMTÉ DE GREY
COMTÉ DE BRUCE
COMTÉ DE WELLINGTON
RIVER
WINGHAM
(PTEÉ - $152 K p)
MAITLAND
GODERICH
(PTEÉ - $578 K p)
LAC
HURON
CLINTON
RIVER
BAYFIELD
BAYFIELD
SEAFORTH
(PIM - $288 K p)
($2 K s)
COMTÉ DE PERTH
HENSALL
(PIM - $681 K p)
TOTAL:
(PTEÉ - $858 K p)
(PIM - $1,540 K p)
($78 K s)
EXETER
(PTEÉ - $128 K p)
(PIM - $569 K p)
($74 K s)
GRAND BEND
COMTÉ DE MIDDLESEX
(PTEÉ - $xxx K p) PRÊTS ACCORDÉS EN VERTU DU PROGRAMME DE TRAITEMENT DES EAUX D'ÉGOUTS
(PIM - $xxx K p) ($xxx K s) PRÊTS ET SUBVENTIONS ACCORDÉS EN VERTU DU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE
RIVER
AUSABLE
KILOMÈTRES
5 0 5 10 15

FIGURE 7.5: WINNIPEG (CAS B)



SOURCE: D'APRÈS WARREN (1982), CARTE 2

l'implantation d'un certain nombre de services d'infrastructure pour appuyer la rénovation et l'aménagement contigu. La SCHL s'est aussi trouvée à financer les travaux de drainage dans un secteur contigu qui n'aurait pas été mis en valeur autrement.

Le haut taux d'aménagement de terrains desservir "près du coeur" a contribué à résister aux pressions par un aménagement disséminé et non contigu. Il y a quand même eu une part considérable d'urbanisation linéaire et disséminée au-delà des artères périphériques (les routes 100 et 101), particulièrement dans le nord-est de la ville le long de la rivière Rouge (les routes 9, 204 et 59) en direction de Selkirk et vers le sud en direction de Glenlea le long de la route 75 (Warren, 1982; figure 7.5). Ce sont des secteurs qui sont situés bien au-delà des limites de la ville de Winnipeg (la ville fusionnée) et qui ne sont pas touchés par les mesures de planification urbaine de la ville.

Comme la ville est très menacée par les inondations, la municipalité, la province et le public lui-même sont très conscients de ces dangers à cause de la fameuse inondation de 1950. Peu de pressions sont donc exercées pour aménager des terrains si menacés dont la plupart ont été transformés en parcs.

Puisque Winnipeg recèle une quantité inhabituelle de terrains vacants ou tombés en désuétude, les possibilités de réaménagement, de restauration et d'aménagement des terrains vacants sont excellentes. En accord avec ce fait, la SCHL participe aussi à la fourniture de services au coeur de Winnipeg via le Core Area Initiative Program qui est essentiellement un prolongement du PCEC. Par ce programme, trois gouvernements injecteront 97,000,000 $ pour revitaliser le coeur de la ville d'ici 1986.

L'aide de la SCHL pour l'infrastructure semble avoir eu un effet modéré et bénifique sur l'utilisation des terres à Winnipeg en favorisant la concentration géographique de l'aménagement dans cette ville.

Cas C: Régina

Population, 1976:	149,593
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	1.4 %
Pourcentage des terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	86.3 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	1,544 ha
Pourcentage des terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	97.6 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	11.9 personnes/ha

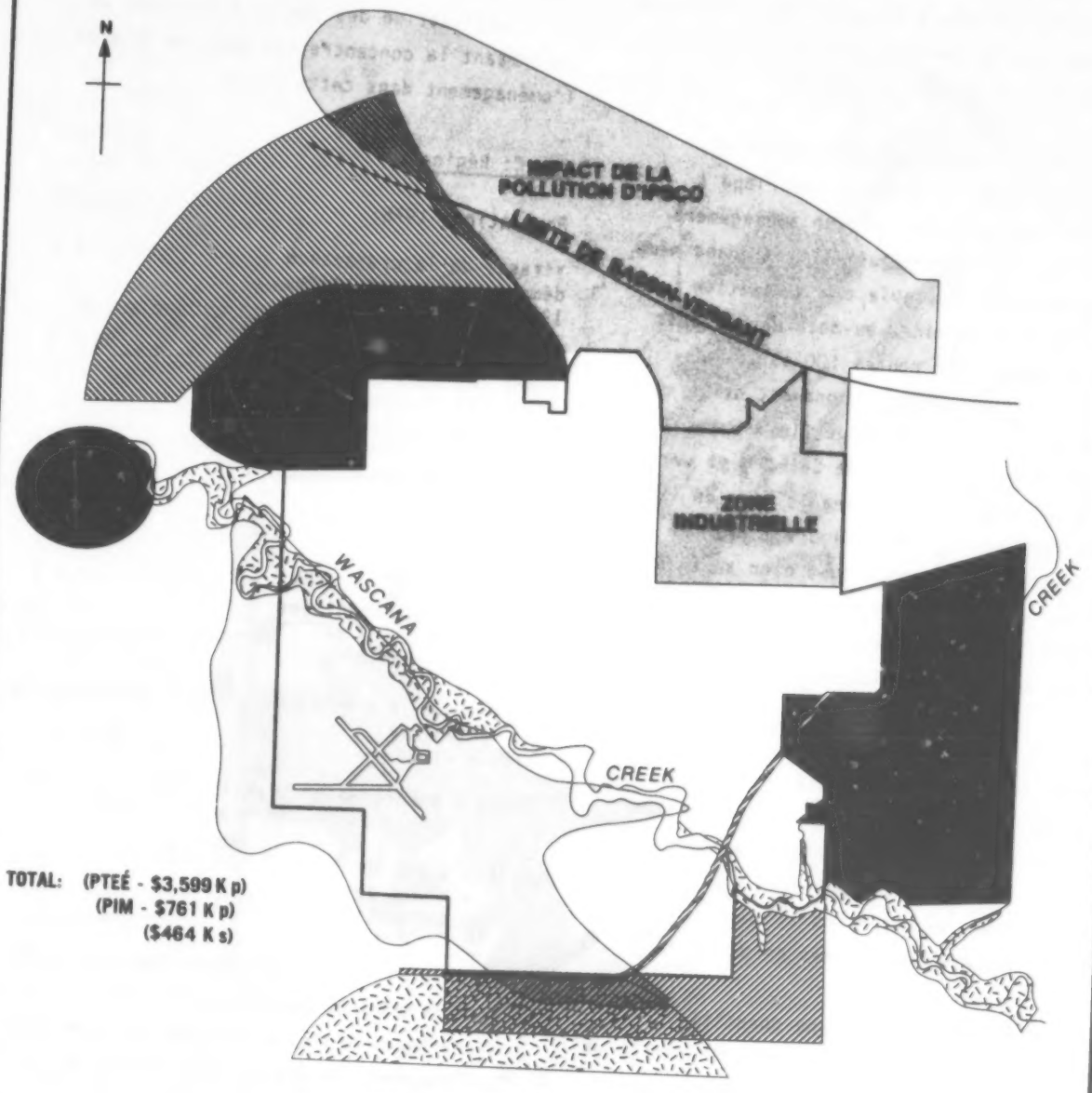
Types d'aménagement: planifié, contigu (Rump et Brennan, 1982).

PTEE	- prêts de	3,600 K $.
PIM	- prêts de	761 K $.
	- subventions de	464 K $.

Depuis le milieu des années soixante-dix, la stratégie adoptée pour organiser la croissance de Régina a été axée sur son plan d'aménagement, le Regina RSVP (Ville de Régina, 1977). Ce plan prenait en considération un certain nombre de "contraintes" exercées sur l'aménagement urbain, notamment (figure 7.6):

1) La localisation des sources industrielles de pollution et les voies de chemins de fer réacheminées;

FIGURE 7.6: RÉGINA (CAS C)



CONTRAINTES SUR LES TERRES

- ROUTE TRANS-CANADIENNE
- CONTRAINTES INDUSTRIELLES
- BRUITS DE L'AÉROPORT (AIRE ISOSONIQUE PBP 30)
- RÉINSTALLATIONS FERROVIAIRES
- PROBLÈMES DE DRAINAGE ET DE CRUES
- LAGUNES DES EAUX D'ÉGOUTS

(PTEÉ - $xxx K p) PRÊTS ACCORDÉS EN VERTU DU PROGRAMME DE TRAITEMENT DES EAUX D'ÉGOUTS

(PIM - $xxx K p) ($xxx K s) PRÊTS ET SUBVENTIONS ACCORDÉS EN VERTU DU PROGRAMME D'INFRASTRUCTURE MUNICIPAL

—— ANCIENNE LIMITE DE LA VILLE

TERRES SOUMISES À AUCUNE CONTRAINTE

KILOMETRES 1 0 1 2 3

SOURCE: VILLE DE RÉGINA (1977), CARTES 2 À 9

2) Les contours isosoniques autour de l'aéroport de Régina;

3) l'emplacement des aquifères qui alimentent la ville en eau;

4) L'emplacement des régions à risque d'inondation; et

5) Les terres agricoles environnantes qui sont presque toutes de classe 2.

La stratégie s'est trouvée à renforcer une tendance historique laissant peu de place à un aménagement non contigu et dispersé et qui s'est poursuivie au moins jusqu'à la fin de la période 1968-1978 (Rump et Brennan, 1982).

La ville a planifié son aménagement à long terme dans deux secteurs situés au nord-ouest (3,200 hectares -- jusqu'en l'an 2010) et au sud-est (jusqu'en l'an 2035), les deux à proximité du noyau urbain et contigus à d'autres secteurs urbains déjà aménagés (figure 7.6). Cette stratégie a assuré le plus possible la protection du riche territoire agricole environnant et a contribué aussi à protéger les réserves d'eau potable de la ville, constituées en partie d'aquifères.

Tout le financement consenti aux termes du PIM a été versé dans l'aménagement de ces deux secteurs qui ont reçu une infrastructure complète dès le commencement malgré le caractère à long terme de leur mise en valeur. L'occupation était prévue à une densité supérieure, mais des unités unifamiliales ont été construites pour répondre aux préférences de la clientèle. Les secteurs ne suffiront pas à contenir tous les projets d'habitation aussi longtemps qu'il était prévu dans le plan original (35 ans), mais il semble qu'ils suffiront aux besoins de la ville jusque passé l'an 2000. L'aide de la SCHL pour l'infrastructure a donc favorisé l'aménagement planifié à long terme, mais elle a constitué un facteur assez secondaire de l'aménagement résultant.

Cas D: Comté de Kings (Nouvelle-Écosse)

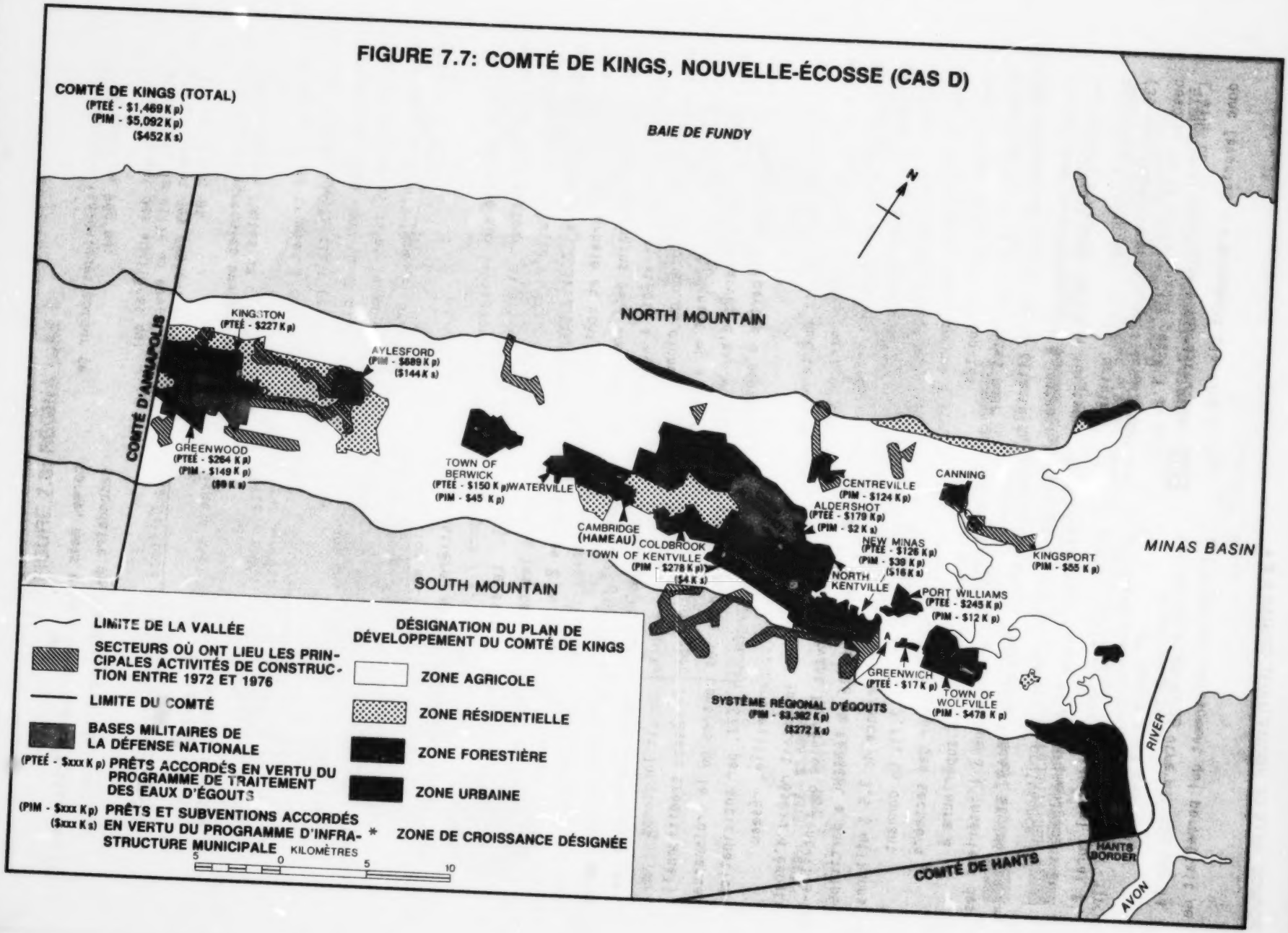
Type d'aménagement: résidentiel rural largement disséminé.

PTEE - prêts de 1,280 K $.
PIM - prêts de 4,805 K $.
- subventions de 452 K $.

Au cours des années soixante-dix, Kings County a innové son Development Plan (County of Kings, 1979), qui comptait des districts à vocation exclusivement agricole et forestière, et qui a été appliqué en 1979 (figure 7.7, adaptée de County of Kings, 1979). Le district agricole est composé de toutes les terres qui sont généralement des classes 2 ou 3 de l'ITC. Durant la période considérée, les sommes consenties par la SCHL ont servi pour la construction d'égouts et de l'aménagement des terrains vacants dans les communautés établies depuis longtemps (par ex., Aylesford -- réseau traditionnel), ainsi que dans les centres où la croissance était encouragée (en 1973, par anticipation du plan; par ex., Centreville, réseau traditionnel). Un important réseau d'égouts régional desservant la région de Kentville-New Minas a été installé et la SCHL a participé aux travaux à concurrence de 3.5 $ millions au terme du PIM (figure 7.7). En donnant l'occasion de développer des secteurs desservis d'une densité supérieure à la moyenne locale historique à l'intérieur des centres de croissance, il est espéré que ces derniers absorberont la croissance qui résultait jusque là en un aménagement en grande partie du type résidentiel rural à caractère disséminé.

Les succès risquent d'être mitigés par la politique de lotissement qui permettait de

FIGURE 7.7: COMTÉ DE KINGS, NOUVELLE-ÉCOSSE (CAS D)



vendre une parcelle de chaque propriété par année, même si le nouvel aménagement résidentiel ne doit pas s'effectuer sur des terrains situés à l'intérieur des limites agricoles. Il faudra attendre encore plusieurs années avant d'évaluer avec justesse comment le plan aura permis de résister aux inévitables pressions. Les nouveaux travaux d'égout dans beaucoup des vieux centres ont été perçus avant tout comme une stratégie visant à assurer la protection des réservoirs locaux d'eau souterraine qui étaient menacés de contamination par les eaux usées qui s'écoulaient des fosses septiques, comme à Kingsport. Nous admettons que les fonds provinciaux consentis pour l'infrastructure municipale ont joué un rôle déterminant, mais les fonds consentis par la SCHL ont néanmoins appuyé ces travaux de planification foncière locale qui se sont traduits par le plan d'aménagement.

Cas E: Chilliwack

Population, 1976:	21,746
Vitesse de la croissance démographique, 1966 à 1976:	2.4 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	550 ha
Pourcentage des terres agricoles de classes 1 a 3 de l'ITC qui ont été nouvellement urbanisées, 1966 à 1976:	63.1 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	75 personnes/ha

Types d'aménagement: contigu, non contigu.

PTEE - prêts de	3,182 K $.
PIM - prêts de	893 K $.
- subventions de	53 K $.

Située dans la riche vallée agricole du Fraser, Chilliwack n'avait pas de plan officiel au moment où elle touchait l'aide de la SCHL. Le plan actuellement en vigueur tient compte de l'importance du territoire agricole environnant en évitant l'aménagement des terres désignées dans l'Agricultural Land Reserve de la province, District de Chilliwack, 1983). Le financement consenti par la SCHL pour l'infrastructure a servi à équiper les deux seuls petits secteurs qui n'étaient pas encore aménagés et qui étaient situés hors de la réserve, immédiatement au sud-est et au sud-ouest de la ville. Parmi les projets d'aménagement, il y en avait de logements à grande densité dans la région sud-ouest. Le développement de ces deux régions accorde un sursis au district et permet de préparer la transition à l'aménagement du sud dans les secteurs accrochés en moyenne montagne près des monts Cascades ("Promontory Areas") et à l'aménagement des terrains vacants et au réaménagement (District de Chilliwack, 1983).

Dans beaucoup de cas, les centres urbains canadiens considérés un à un n'ont aucun choix pour prendre de l'expansion; ils doivent empiéter sur de riches terres agricoles s'ils veulent progresser. Windsor, Niagara (St-Catharines), Lethbridge, Régina, Guelph et Chatham (dans l'échantillon seulement) sont dans cette situation.

On peut cependant douter du bien-fondé de cette nouvelle expansion sur l'emplacement actuel de Chilliwack dans la plaine d'inondation du Fraser car il y a des risques que les eaux du fleuve ne pratiquent des brèches dans le réseau de digues ou ne débordent lors des crues. La ville se bute déjà à des contraintes face à beaucoup de changements dans le zonage à cause des inquiétudes que nourrit le gouvernement provincial face aux risques d'inondation.

En résumé, l'aide de la SCHL pour l'infrastructure a contribué à l'aménagement logique à long terme du secteur urbain de Chilliwack.

7.3 Aide de la SCHL qui s'est traduite par des effets mixtes ou négatives sur l'utilisation des terres: étude des cas

Cas F: Windsor/Comté d'Essex

Population, 1976 :	223,922
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	0.4 %
Pourcentage de terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	90.8 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	2,069 ha
Pourcentage de terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	91.4 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	3.9 personnes/ha

Types d'aménagement: contigu, des terrains vacants, discontinu des banlieues, résidentiel dispersé en milieu rural (Direction générale des terres, 1983).

Comté d'Essex :

PTEE - prêts de	5,078 K $.
PIM - prêts de	6,987 K $.
- subventions de	2,111 K $.

Windsor :

PTEE - prêts de	22,800 K $.
PIM - prêts de	1,578 K $.
- subventions de	516 K $.

Windsor a consacré les sommes que la SCHL lui a consenties aux termes du PTEE dans les années soixante et au commencement des années soixante-dix surtout à la construction de deux grosses usines d'épuration et aux grands collecteurs d'eaux usées qui devaient les alimenter. La ville avait tendance à utiliser les fonds consentis aux termes du PIM, venus ultérieurement, à la rénovation des égouts pluviaux dans les secteurs résidentiels déjà existants et à l'aménagement des terrains vacants (secteurs A à C, figure 7.8). En général, ces services ont appuyé l'augmentation urbaine par l'aménagement des terrains vacants (par ex., Bellwood, St. Mary's Gate et Hall Farm, secteurs D à F) et par aménagement contigu (par ex., Forest Glade; (secteur G), le principal lotissement des années soixante-dix). Ces types de lotissement, à prédominance d'unités unifamiliales et à faible densité, assurent un meilleur emploi des terres que l'aménagement discontinu de banlieue ou l'aménagement rural dispersé : cela constitue un élément important puisque la région comprend des terres agricoles qui sont parmi les meilleures au Canada grâce au climat et à la qualité du sol.

La ville offre d'excellentes possibilités d'aménagement ultérieur des terrains vacants (qui seraient facilement desservis par les égouts déjà installés) puisque plusieurs très grandes parcelles n'ont pu être aménagées jusqu'ici par suite de l'extrême fragmentation du territoire lors d'une vague de spéculation foncière qui a échoué au cours des années vingt. La SCHL a appuyé une étude de faisabilité de la ville en vertu du Bellwood Land Assembly Project (A, figure 7.8), projet qui visait à regrouper les terrains et à les revendre. Le marché domiciliaire à la baisse des dernières années a nuit à la juste évaluation de ce projet.

Malheureusement, les usines d'épuration précitées desservent aussi des secteurs dont

l'aménagement est moins efficace (un aménagement moins contigu et moins logique) hors des limites de la ville dans les cantons de Sandwich South et de Sandwich West (figures 7.8 et 7.9). Faute d'un plan ou d'une méthode globale de coordination de l'aménagement dans le secteur urbain, ces projets ont été réalisés malgré l'adoption municipale d'une stratégie bien arrêtée d'aménagement contigu et d'aménagement des terrains vacants.

Le comté d'Essex a maintenant un service de planification et des plans d'urbanisme, mais les secteurs ruraux à l'extérieur de Windsor (sur un territoire agricole de très bonne qualité) traînent un héritage d'aménagement disséminé, linéaire et en grappe. Le financement accordé par la SCHL au comté d'Essex a été substantiel, mais semble avoir surtout servi à la rénovation et à l'expansion des villes et des villages, encourageant la concentration de la population et permettent aujourd'hui à l'infrastructure d'accentuer la tendance.

Au bilan, les programmes de la SCHL pour l'infrastructure municipale de Windsor/ comté d'Essex semblent avoir exercé un effet foncier modeste, tant de façon positive que de façon négative.

Cas G: Région de Niagara (les régions rurales sous l'escarpement)

Population, 1976:	295,860
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	1.1 %
Pourcentage de terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	92.2 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	5,469 ha
Pourcentage de terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	81.4 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	5.3 personnes/ha
Types d'aménagement:	contigu, lotissements extensifs pour résidences unifamiliale, contigu et discontinu, de même que résidentiel dispersé en milieu rural (Krueger, 1978).
PTEE - prêts de	395 K $.
PIM - prêts de	10,826 K $.
- subventions de	34 K $.

Les années soixante-dix ont donné lieu à une vive controverse qui ne s'est pas encore éteinte, entourant les limites des secteurs urbains dans la partie de la région de Niagara située en-bas de l'escarpement (figure 7.10). L'Ontario Municipal Board (OMB) et le conseil des ministres du gouvernement provincial ont périodiquement manifesté leur vif intérêt à protéger de l'aménagement urbain cette région exclusive de vergers à fruits tendres. En même temps, le ministère provincial de l'Environnement encourageait lourdement et subventionnait l'installation de grands collecteurs d'eaux usées dans cette région, ce qui a eu pour effet de hausser considérablement les pressions en faveur de l'aménagement. De beaucoup, la principale contribution de la SCHL a été un prêt de 9.5 $ millions pour l'usine d'épuration de Grimsby-Lincoln et les grands collecteurs qui la desservaient. Ce réseau dessert largement les lotissements à faible densité constitués d'unités unifamiliales et qui sont contigus aux villes. Néanmoins, le financement de la SCHL pour l'infrastructure n'a été qu'un élément

FIGURE 7.8: WINDSOR (CAS F)

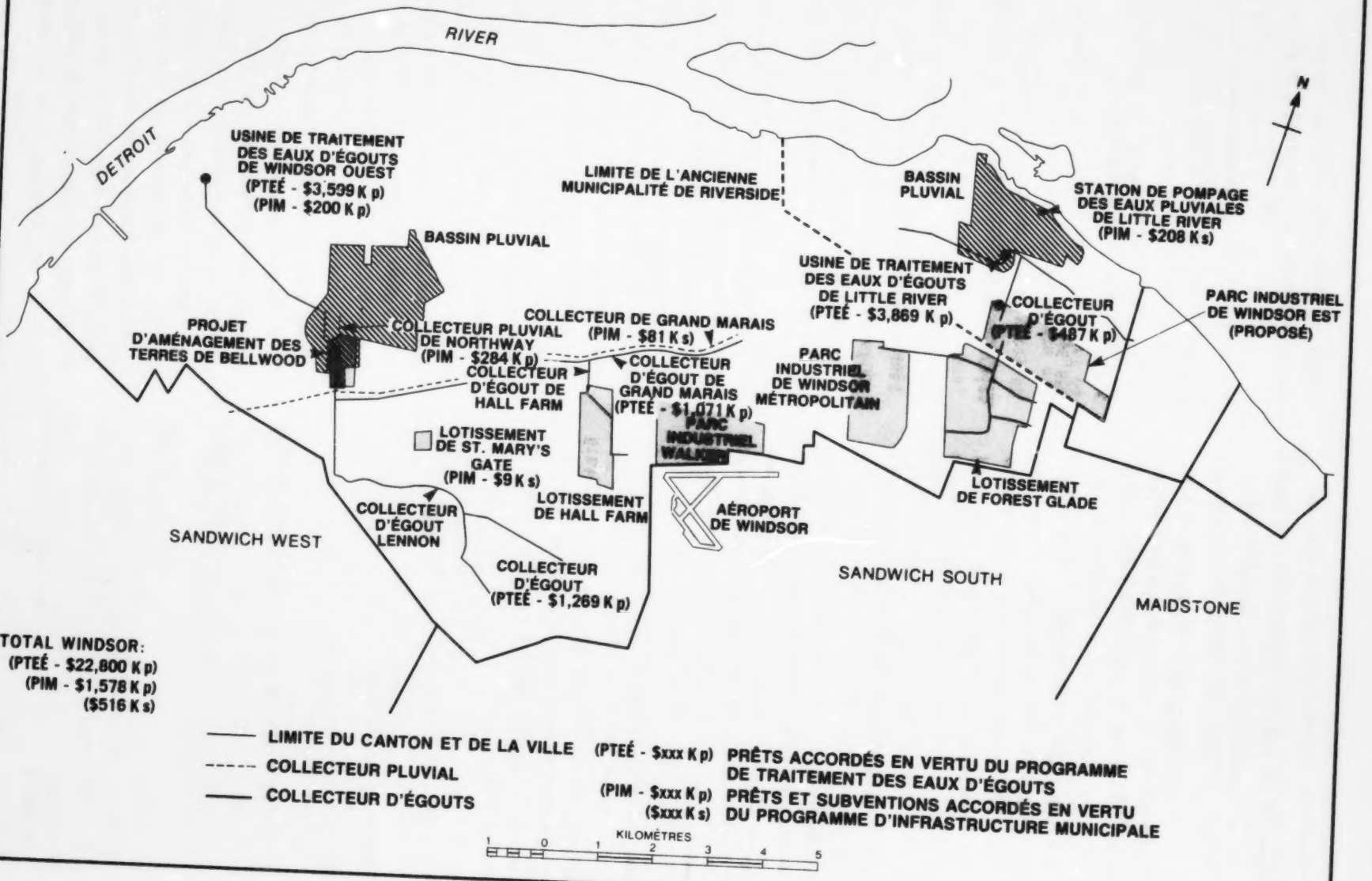


FIGURE 7.9: COMTÉ D'ESSEX /WINDSOR (CAS F)

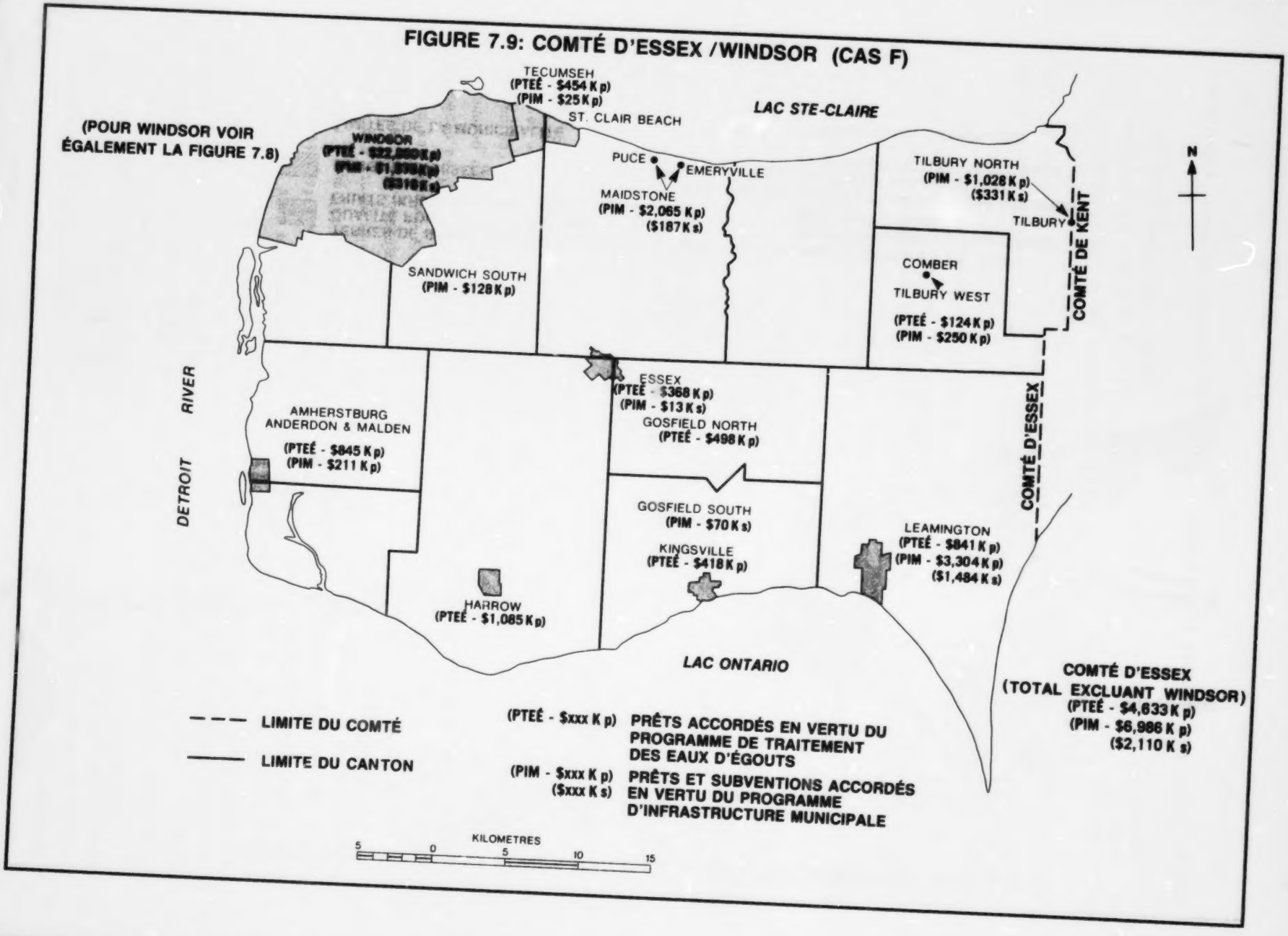
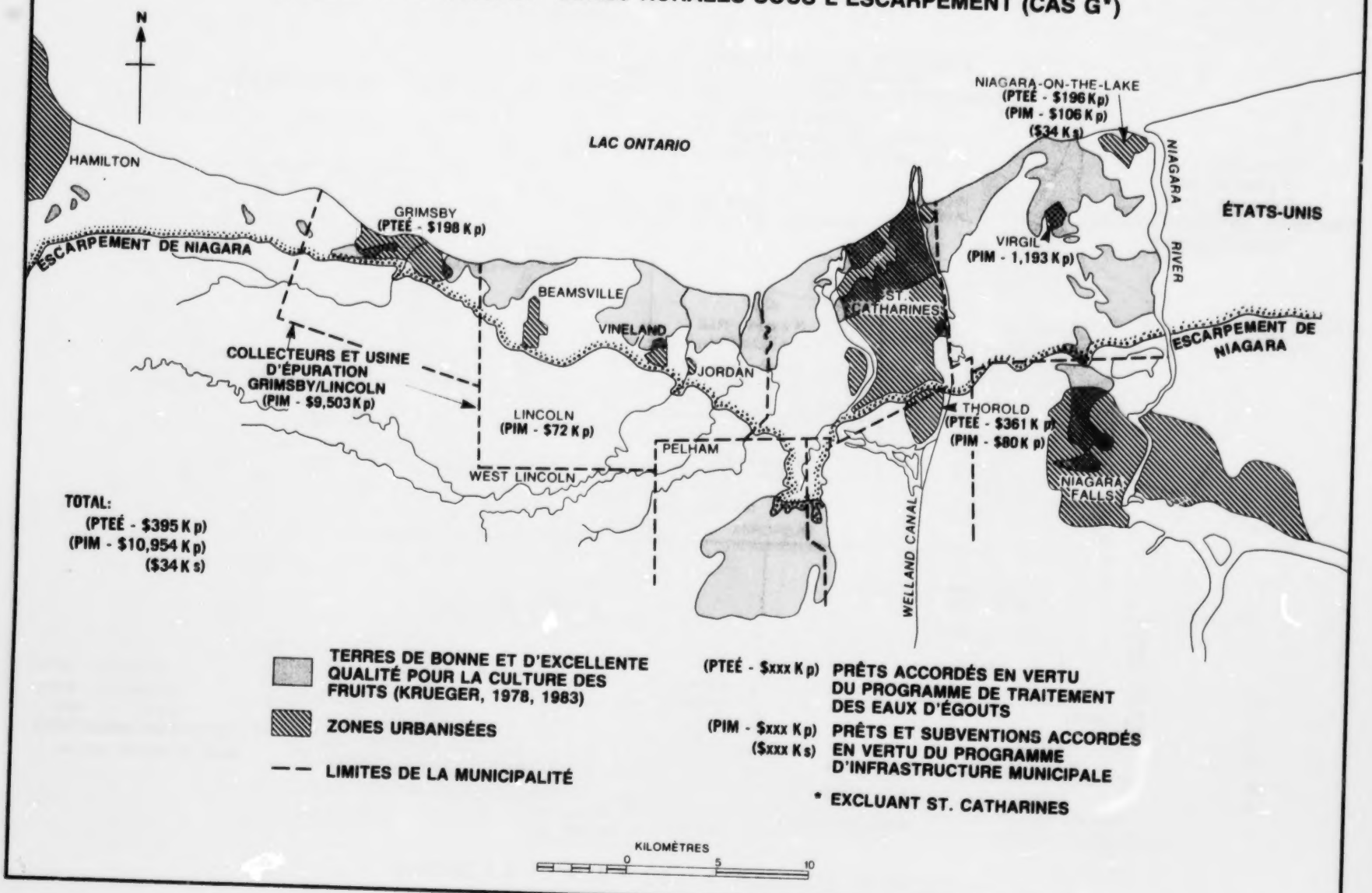


FIGURE 7.10: NIAGARA - ZONES RURALES SOUS L'ESCARPEMENT (CAS G*)



d'encouragement mineur qui a ajouté aux pressions en faveur de l'aménagement de ces régions de vergers.

Une décision finale de l'OMB en février 1981 a fixé des limites urbaines constituant un compromis et établi une politique stricte de lotissement rural dans la région. Si elle est appliquée à la lettre, cette décision devrait considérablement limiter les éventuelles pressions en faveur de l'aménagement résidentiel sur ces terres fruitières, ce qui devrait diminuer les pressions continuelles en faveur de l'aménagement rural que le suréquipement de ces terres a largement contribué à alimenter et ce qui devrait limiter davantage l'importance éventuelle de la SCHL au niveau du financement des infrastructures.

Cas H: Comté du Cap Breton (Nouvelle-Écosse)

Population, 1976:	
Sydney	76,699
Sydney Mines	22,296
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	
Sydney	-0.2 %
Sydney Mines	-0.2 %
Sydney et Sydney Mines, 1966 à 1976:	
Superficie urbanisée:	762 ha
Pourcentage de terres agricoles de classes 1 à 3 de l'ITC, nouvellement urbanisées:	79.9 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	négative.

Types d'aménagement: contigu, disséminé, en grappe.

PTEE - prêts de	1,363 K $.
PIM - prêts de	778 K $.
- subventions de	82 K $.

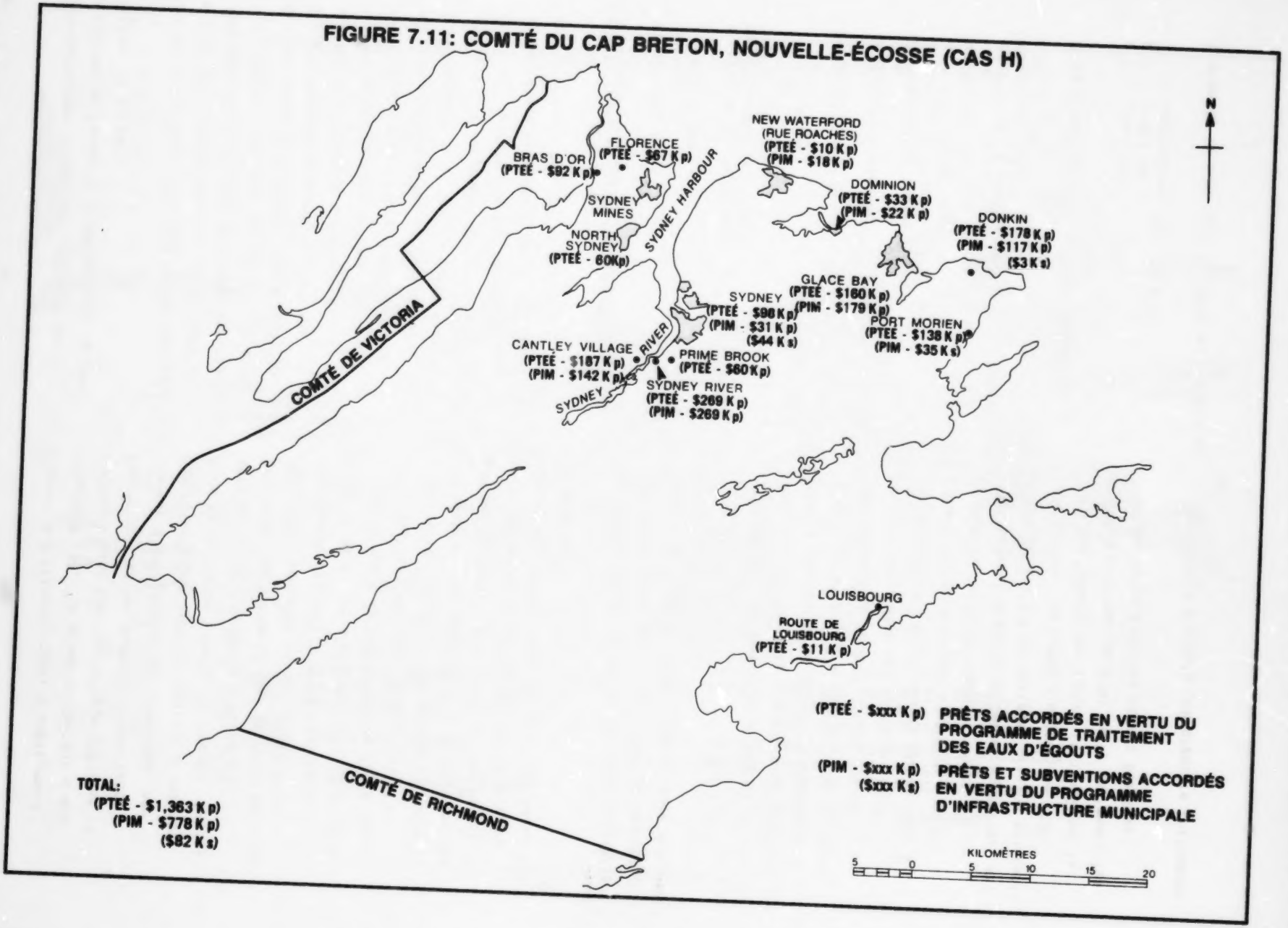
L'aide de la SCHL dans le comté du Cap Breton a servi à différents types d'aménagement (figure 7.11). Un grand collecteur a été construit dans Cantley Village ("A" sur la figure 11), un bel exemple d'importants travaux d'aménagement non planifiés, non contrôlés et de type non contigu à environ 6 km de la région urbaine de Sydney. Ce cas particulier d'aide de la SCHL venait amplifier une tendance dans le comté au cours des années soixante-dix à favoriser la croissance des petits villages à faible densité et autres emplacements disséminés (où il est à peu près impossible de faire passer des canalisations) aux dépends des plus importantes collectivités qui se dépeuplent. En général, ces aménagements ne prennent pas de bonnes terres agricoles; la région est presque entièrement constituée de terrains ayant des possibilités agricoles de mauvaises à modérées.

Le peu de bonnes terres est situé à proximité des villages et des villes. Par conséquent, il y a de moins en moins d'agriculture dans la région.

Cantley Village constitue un cas où la desserte des terrains subventionnés par la SCHL a résulté de ce genre d'aménagement plutôt qu'elle ne l'a dirigé. Par ailleurs, des travaux de rénovation des grands collecteurs (dans des quartiers déjà existants) ont été financés par la SCHL à Glace Bay et à Sydney. La SCHL a aussi consenti des fonds pour un nouveau lotissement planifié à Sydney River, qui est contigu à d'autres secteurs urbains existants de Sydney. Le comté a adopté son plan d'acheminement des égouts (financé par la SCHL aux termes du PIM), mais seulement les villes respectent les normes établies.

Les réseaux d'égouts prévoient le traitement

FIGURE 7.11: COMTÉ DU CAP BRETON, NOUVELLE-ÉCOSSE (CAS H)



des effluents, mais il n'y en a pas, ce n'est pas une priorité locale. Les eaux d'égout sont déversées en bonne partie par un émissaire marin dans Sydney Harbour (c'est-à-dire dans la mer). Il y a déjà eu une plage près de l'exutoire, mais il est probable que celle-ci aurait été fermée de toute façon, puisqu'il y a d'autres sources de pollution dans l'anse.

Le comté n'a pas réussi à faire passer un plan officiel en bonne partie parce que la population ne percevait pas l'utilité de la planification. Dans ce contexte, le financement consenti par la SCHL a contribué à un mélange de résultats fonciers positifs et négatifs (aménagement urbain et utilisation efficace des terres rurales). Néanmoins, le gouvernement provincial est demeuré le principal agent de financement de l'infrastructure. En outre, les infrastructures suivent généralement l'aménagement dans cette région. Par conséquent, il est difficile de blâmer (ou de louanger) le moindrement le PIM pour ces résultats.

Cas I: Goulds (St-Jean)

St-Jean (Région métropolitaine de recensement):	
Population, 1976:	129,042
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	4.0 %
Pourcentage de terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	1.2 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	1,359 ha
Pourcentage de terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	0.3 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	3.5 personnes/ha
Types d'aménagement:	contigu, disséminé, résidence rurale (Wilson, 1983).

St-Jean (ville):
PTEE - prêts de 3,495 K $.
PIM - prêts de 13,303 K $.

St-Jean (métropolitain, à l'exclusion de la ville):
PTEE - prêts de 262 K $.
PIM - prêts de 2,136 K $.

Goulds est une collectivité à faible densité et en croissance rapide d'à peu près 4,200 personnes et elle est située à 10 km au sud-ouest de St-Jean; elle est caractérisée par son développement linéaire. Elle est située dans une région de Terre-Neuve pauvre en terres agricoles, mais qui forme le précieux secteur laitier de St-Jean. La SCHL a subventionné des services disparates, une conduite maîtresse et un réseau d'égouts, tous deux conçus pour desservir une population de 20,000 et subventionnés à concurrence de 214,000 $ et 70,000 $, respectivement consentis aux termes du PIM. D'après la demande de financement, la croissance devrait être limitée par le plan d'affectation des sols agricoles établi par la province pour restreindre l'urbanisation de très rares terres agricoles de potentiels moyens, et par l'intervention de la SCHL, via l'assurance-prêt hypothécaire. Néanmoins, ces travaux d'infrastructure créent des pressions évidentes en faveur de l'urbanisation sur un territoire agricole limité dans un climat d'aménagement résidentiel discontinu et en progression désordonnée.

Les terres situées à l'intérieur de la zone

agricole ont été aménagées et rezonées après coup ici et dans une municipalité voisine, Conception Bay South. Le gouvernement provincial est responsable de la plupart des décisions finales concernant l'attribution de services à Terre-Neuve et il finance la majeure partie des travaux d'infrastructure de la province, mais les fonds de la SCHL pour aider à l'infrastructure ont nettement contribué à activer l'aménagement disséminé et à faible densité, ainsi que la disparition de rares terres agricoles dans cette région désignée.

Cas J: Sherbrooke

Population, 1976:	94,691
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	1.9 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	700 ha
Pourcentage de terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	20.7 %
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:	21.5 personnes/ha

Types d'aménagement: contigu, disséminé.

PTEE - prêts de 262 K $.
PIM - prêts de 1,539 K $.

A Sherbrooke, les fonds de la SCHL ont été consacrés exclusivement à de nouveaux petits lotissements situés autour de la municipalité de Sherbrooke, qui est largement urbanisée, dans les municipalités de banlieue de Fleurimont, Rock Forest, Ascot et Lennoxville (figure 7.12). A Rock Forest, une municipalité de banlieue en voie d'urbanisation, des prêts d'environ un demi-million de dollars ont été consentis aux termes du PIM pour la fourniture de services dans les régions 1 à 3 (sur la carte); ces projets ont été réalisés à une distance considérable du centre-ville même si deux d'entre eux étaient contigus à des secteurs déjà aménagés.

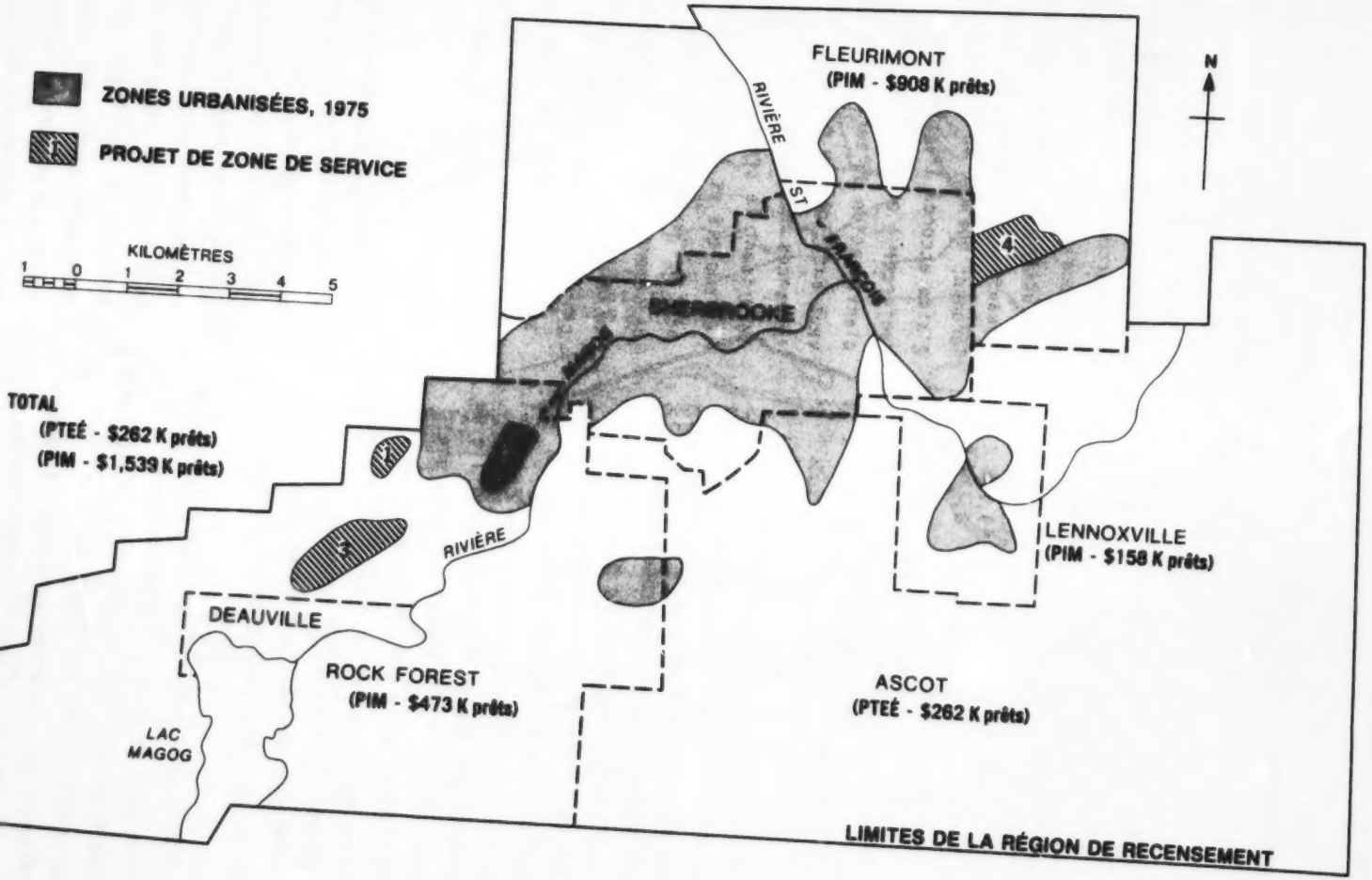
En bonne partie, ce sont les lotisseurs qui commandent l'aménagement de Sherbrooke; il n'existe pas de stratégie globale de croissance pour la région. Bien que le territoire rural ne soit pas propice à l'agriculture, c'est une situation qui favorise néanmoins un aménagement urbain dispersé et à faible densité, avec ce que cela entraîne comme coûts pour les services en surface et l'équipement sous-terrain. En contribuant à ces travaux d'infrastructure, la SCHL a pu aggraver les problèmes causés par l'absence de planification foncière locale. (Cela pour montrer la nécessité d'établir des critères de planification qui seront appliqués dans les programmes de financement d'infrastructure de ce type.)

7.4 Montréal: étude de cas

Cas K, Montréal, y compris la Communauté urbaine de Montréal (CUM), Pierrefonds (une partie de la CUM), Laval et Châteauguay:

Population, 1976:	2,801,262
Vitesse de la croissance démographique par année, 1966 à 1976:	1.0 %
Pourcentage de terres ayant des possibilités agricoles correspondant à celles de classes 1 à 3 de l'ITC dans un rayon de 24 km (15 milles):	67.4 %
Superficie urbanisée, 1966 à 1976:	10,346 ha
Pourcentage de terres nouvellement urbanisées de classes 1 à 3 de l'ITC, 1966 à 1976:	74.1 %

FIGURE 7.12: SHERBROOKE (CAS J)



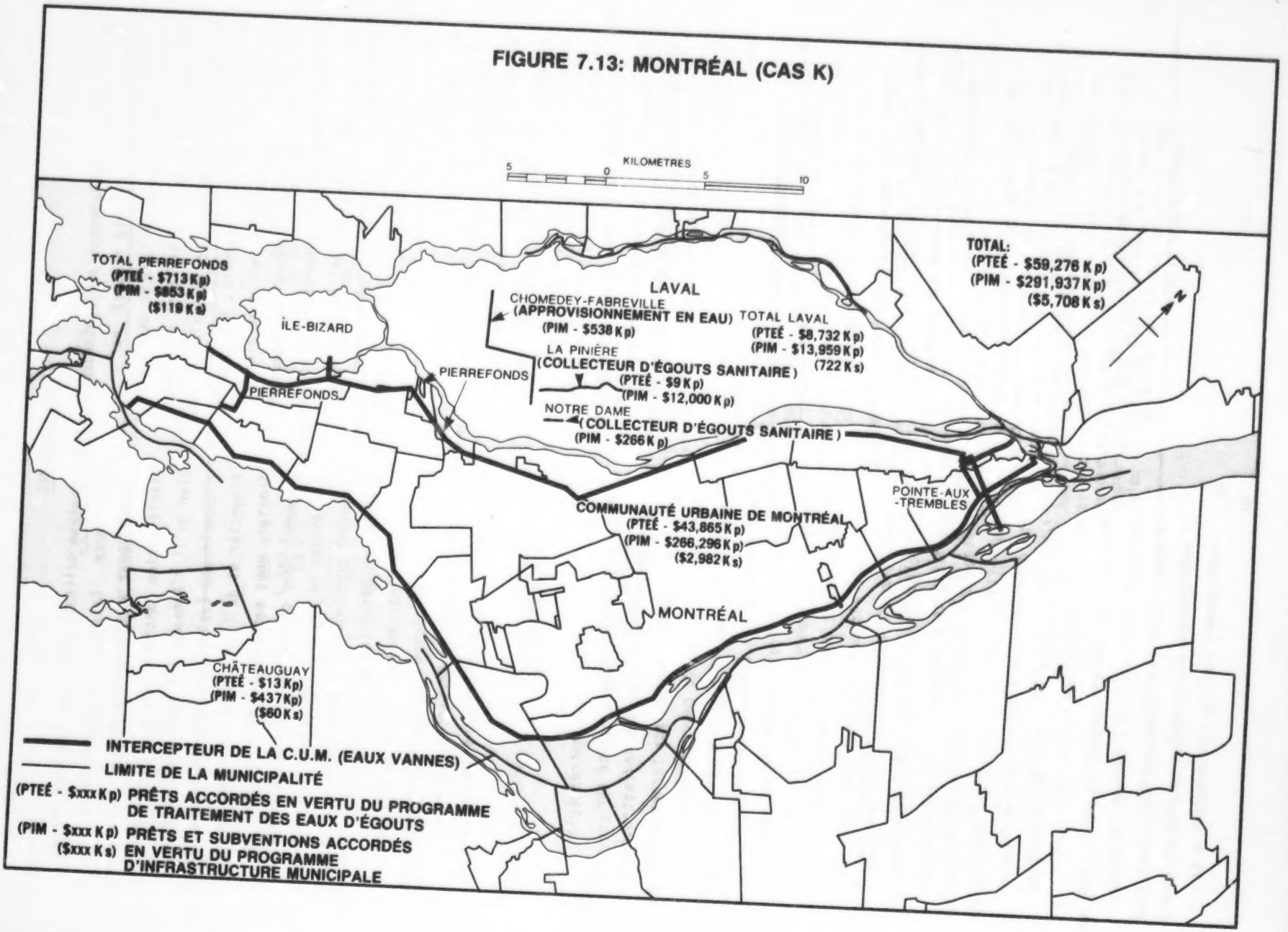
Densité de la croissance démographique, 1966 à 1976:		24.7 personnes/ha	
Types d'aménagement:		dépopulation du centre-ville, urbanisation accélérée de la banlieue autour de l'Île de Montréal.	
PTEE -	Total	prêts de	59,275 K $.
	CUM	prêts de	43,865 K $.
	Pierrefonds	prêts de	713 K $.
	Laval	prêts de	8,732 K $.
	Châteauguay	prêts de	13 K $.
PIM -	Total	prêts de	291,937 K $.
		subventions de	5,708 K $.
	CUM	prêts de	259,186 K $.
		subventions de	2,726 K $.
	Pierrefonds	prêts de	653 K $.
		subventions de	119 K $.
	Laval	prêts de	13,959 K $.
		subventions de	722 K $.
	Châteauguay	prêts de	437 K $.
		subventions de	60 K $.

L'évolution démographique récente de la région urbaine de Montréal a été caractérisée surtout par une lente croissance globale et des déplacements massifs de population. De 1971 à 1981, la population du plus vieux secteur de la région, la ville de Montréal, a diminué de près de 250,000 personnes (figure 7.13). Tandis que le reste de la communauté urbaine de Montréal (sur l'Île de Montréal et sur l'Île Bizard) a connu une légère hausse de la population dans les secteurs est et ouest (p. ex., Pierrefonds, Pointe-aux-Trembles), les secteurs périphériques de banlieue comme Laval ont absorbé une bonne partie de ce déplacement.

La SCHL a approuvé le financement des projets prévus dans le plan directeur d'égouts préparé en 1973 par la CUM dont c'était l'une des premières réalisations. Le plan prévoyait deux intercepteurs pour le bassin versant nord et le bassin versant sud de l'Île (l'intercepteur nord a été en fait terminé en 1983; l'intercepteur sud devrait être terminé en 1988), de même qu'une seule grand usine d'épuration (prévue pour 1985). Ces seuls projets ont accaparé ou engagé des prêts consentis aux termes du PIM de l'ordre de 240 $ millions, environ le quart du total des prêts consentis aux termes du PIM (CUM, 1983). Les prêts sont les plus importants qui aient été consentis aux termes de ces programmes. (Une aide semblable a cependant été accordée à la communauté régionale de l'Outaouais (Hull - environ 60 $ millions pour un réseau régional d'égouts) et pour le réseau de York-Durham (au nord et à l'est de Toronto; environ 40 $ millions). Ce genre d'aide accordé à cette échelle vient renforcer l'objectif du service de la planification du territoire de la CUM, qui veut anticiper de manière créative sur les tendances démographiques précitées en favorisant la création de pôles pour attirer les emplois et les habitations sur l'île, mais à l'extérieur du noyau urbain le plus densément peuplé. En outre, dans la mesure où ce facteur intervient, l'installation de ces infrastructures favorise la croissance sur l'île plutôt que dans les banlieues environnantes en pleine éclosion, ce qui se trouve à favoriser un aménagement urbain compact.

A Pierrefonds, du côté nord-ouest de l'île (figure 7.13), les prêts de la SCHL consentis pour des travaux d'infrastructure (1.4 $ million) ont favorisé l'aménagement à densité supérieure et contigu au centre urbain existant dans un secteur résidentiel à plus faible densité démographique. Pierrefonds est entourée de terres agricoles et fait maintenant partie des zones agricoles du Québec, protégées en vertu de la Loi 90, loi pour la protection des terres agricoles de la province.

FIGURE 7.13: MONTRÉAL (CAS K)



Par ailleurs, l'aménagement des banlieues périphériques a aussi été financé; par exemple, Laval a reçu de la SCHL des prêts se chiffrant à plus de 24 $ millions pour des travaux d'infrastructure, principalement des grands collecteurs. Cependant, les exemples de travaux financés portaient généralement sur la rénovation ou un nouvel aménagement contigu. Laval s'est aggrandie en prenant des terres moins riches, qui ne font pas partie de la zone verte. L'aménagement de Laval se conforme clairement à l'important réseau routier qui amène les banlieusards à Montréal. A Châteauguay, une région entourée de terre noire de grande qualité (la meilleure du Québec), la SCHL a financé des travaux d'égouts pluviaux construits pour régler un problème d'inondation dans un secteur urbain existant et aussi pour rendre accessible à l'aménagement des terres jusqu'ici sujettes aux inondations. Le réseau d'égouts de Châteauguay est prévu de telle sorte qu'il pourra être relié à l'intercepteur sud de la CUM quand il sera terminé.

7.5 Analyse de l'aménagement urbain et des infrastructures financées par la SCHL

Dans le cadre de notre recherche, (figure 7.1), nous tenons pleinement compte de ce que deux conditions sont nécessaires pour qu'un projet donné ait un impact sur l'aménagement urbain:

1) Importance de l'aide financière: le financement de travaux d'infrastructure par la SCHL exerce une influence quand il permet la réalisation d'un projet donné; et

2) Influence au niveau foncier de l'aide financière: une influence est exercée par le projet sur la poursuite de l'aménagement urbain.

L'analyse suivante porte sur ces deux formes d'influence. Ensuite, le rapport entre l'aménagement appuyé par la SCHL et la planification foncière locale est considéré. Bien qu'il n'ait pas été toujours possible d'obtenir une évaluation complète de pouvoir financier et de l'influence du niveau du foncier, nous avons quand même porté un jugement dans chaque cas. En outre, même si les études de cas sur lesquelles les analyses reposent comprenaient généralement une évaluation détaillée de seulement 3 à 6 projets financés aux termes du PIM dans un centre ou une région donnée, nous avons tenté d'établir l'échelle de participation de la SCHL aux infrastructures dans chaque centre.

1) Les influences

Le tableau 7.1 résume par centre/région l'importance de l'impact exercé sur l'aménagement urbain et les infrastructures par les projets financés aux termes du PIM et analysés ici. Des 22 centres/régions donnés dans le tableau, il n'y en a que deux où il a été jugé que les sommes consenties par la SCHL pour l'infrastructure ont eu des influences importantes au niveau de l'aménagement urbain (c'est-à-dire, à la fois au niveau financier et au niveau foncier). Dans le comté d'Huron, par ex., la participation de la SCHL a été déterminante pour le plan d'aménagement de ce comté qui protège des terres agricoles ayant de grandes possibilités (cas A). Des effets modérés ont été observés dans 8 autres centres/régions (c'est-à-dire que l'un ou l'autre type de pouvoir a exercé une action importante). A Windsor, les sommes consenties par la SCHL ont beaucoup aidé la ville à rénover le réseau d'égouts et à offrir une infrastructure pour l'aménagement des terrains vacants et pour l'aménagement contigu conformément à sa

TABLEAU 7.1:

LEVIER FINANCIER DE LA SCHL

EFFET DE LEVIER: Nom du centre ou de la région	Financement[a]	Explication
EFFET PRONONGÉ:		
Comté d'Huron (Ontario)	PTEE - $ 858 K p PIM - $ 1,540 K p - $ 78 K s	Le financement aux termes du PTEE et du PIM a été un facteur important pour le succès du plan d'aménagement innovateur de ce comté (voir cas A).
Montréal - Pierrefonds	PTEE - $ 713 K p PIM - $ 653 K p $ 119 K s	Le financement aux termes du PIM a favorisé un aménagement concentré à forte densité dans cette région qui auparavant était soumise à un développement résidentiel de faible densité (cas K).
EFFET MODÉRÉ:		
Windsor - Ville	PTEE - $ 22,800 K p PIM - $ 1,578 K p $ 516 K s	Le financement aux termes du PTEE et du PIM a aidé à la mise en oeuvre de la stratégie de développement de Windsor en aidant à la desserte dans le cadre de plans d'aménagement de services dans des zones déjà urbanisées, de développement contigu et d'aménagement des terrains vacants (voir cas B). Toutefois des développements moins souhaitables à l'extérieur des limites de la ville ont également été financés dans cette région où se trouvent des terres agricoles de qualité supérieure.
- Comté d'Essex	PTEE - $ 5,078 K p PIM - $ 6,987 K p $ 2,111 K s	
Winnipeg	PTEE - $ 28,350 K p PIM - $ 16,849 K p $ 674 K s	Financement de la desserte de zones d'aménagement contigu planifié à l'intérieur des limites de la ville. La desserte de ces terrains a permis de limiter l'éparpillement. L'aménagement d'égouts pluviaux a parfois constitué un apport essentiel à ces développements; c.-à-d. sans ces égouts, l'aménagement des terrains aurait été impossible. Néanmoins, le développement des banlieues a prédominé, tandis que le coeur de la ville s'est détérioré; il y avait dans le centre de la ville davantage de possibilités d'aménagement de terrains vacants. (Voir Cas B, au sujet de Core Area Initiative Program.)
St-Jean (Terre Neuve) - Ville	PTEE - $ 3,495 K p PIM - $ 13,303 K p	L'aménagement des infrastructures dans cette zone urbaine fait l'objet d'un processus de prise de décision centralisé (provincial). Le plan d'aménagement régional (bien qu'il ne soit pas toujours adopté par les collectivités locales) a été appuyé par le financement prévu aux termes du MIP, directement ou indirectement. La province paie pour la plupart des frais de capital et d'exploitation des infrastructur s dans la région métropolitaine.
- Région métropolitaine (sans la ville)	PTEE - $ 262 K p PIM - $ 2,136 K p	
Sherbrooke	PTEE - $ 262 K p - $ 1,539 K p	Le financement prévu aux termes du PIM a PIM permis aux banlieues, telles que Rock Forest, d'effectuer divers travaux de desserte qu'elles n'auraient pas été en mesure de faire autrement à cette époque. Cela a pu encourager le développement dans ces endroits plutôt qu'au centre de la ville.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

EFFET DE LEVIER:

Nom du centre ou de la région	Financement[a]	Explication
Montréal - Communauté urbaine	PTEE - $ 23,451 K p PIM - $266,296 K p $ 2,726 K s	Pour l'aménagement de son réseau d'égouts, la CUM a reçu une aide massive dans le cadre du PIM. Ce réseau pourrait favoriser à l'avenir un développement plus compact sur l'île de même que l'établissement d'une population dans ces endroits par opposition aux faubourgs - ce qui encouragerait d'une certaine façon une augmentation de la densité de la zone urbaine dans son ensemble (cas K).
Montréal - Laval	PTEE - $ 8,732 K p PIM - $ 13,959 K p $ 722 K s	L'infrastructure financée semble avoir encouragé les nouveaux développements contigus et compacts (cas K).
Montréal - Châteauguay	PTEE - $ 13 K p PIM - $ 437 K p $ 60 K s	Projets d'aménagement de services dans des zones déjà urbanisées, bien qu'une zone ait été ouverte au développement grâce à l'aménagement d'égouts pluviaux. Les sommes sont allées à une zone de banlieue ainsi qu'à un secteur entouré de terres noires de qualité supérieure. Châteauguay n'est toutefois pas une région en croissance (cas K).
Hull (communauté régionale de l'Outaouais - CRO)	PTEE - $ 17,526 K p PIM - $ 60,549 K p $ 1,917 K s	L'important financement des infrastructures par la SCHL a servi à l'aménagement d'intercepteurs régionaux et d'une usine d'épuration dans de nouvelles zones ou des zones déjà urbanisées, des développements contigus conformément à la planification de la CRO. Les plans d'utilisation des terres de la région sont entrés en vigueur en 1977 et ont orienté ainsi un développement subséquent. La présence d'un réseau d'égouts pourrait favoriser un développement plus compact.

EFFET PEU PRONONCÉ:

Le financement par la province des infrastructures a eu une influence beaucoup plus importante sur le développement urbain dans les centres suivants:

Comté de Kings (Nouvelle-Écosse)	PTEE - $ 1,280 K p PIM - $ 4,805 K p $ 452 K s	Dans le comté de Kings, l'aide aux infrastructures apportée par le PTEE et le PIM, de même que par la province a constitué un facteur peut-être essentiel au succès du plan d'aménagement récemment adopté (voir cas D).
Chilliwack	PTEE - $ 3,182 K p PIM - $ 893 K p $ 53 K s	A Chilliwack, le financement a servi à l'aménagement des dernières zones contiguës situées à l'extérieur de la réserve de terres agricoles. Comme les politiques de la ville exigent des promoteurs qu'ils paient et exploitent eux-mêmes tous les services, même les collecteurs d'eaux usées, l'influence n'a pas été prononcé. Ces secteurs, comme le reste de la ville, sont malheureusement exposés aux crues (cas E).
Victoria	PTEE - $ 3,233 K p PIM - $ 5,164 K p $ 337 K s	L'aide offerte par la Colombie-Britannique pour l'aménagement des infrastructures a complètement éclipsé celle de la SCHL à Victoria.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

EFFET DE LEVIER: Nom du centre ou de la région	Financement[a]	Explication
Région de Niagara	PTEE - $ 395 K p PIM - $ 10,826 K p	La desserte élaborée des zones rurales situées en-bas de l'escarpement de la région du Niagara par les organismes environnementaux de la province a contribué au développement accéléré des meilleures terres fruitières du Canada à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Le financement prévu aux termes du STP et du PIM n'a pas été important mais est quand même venu compliquer la situation (voir cas G).
La planification municipal a été le facteur déterminant pour le développement dans les centres suivants, bien que l'aide apportée par la SCHL en ait favorisé la mise en oeuvre :		
Lethbridge	PTEE - $ 3,287 K p PIM - $ 112 K p	La ville de Lethbridge a procédé à un développement bien planifié; c'est la ville qui est le plus important promoteur de la région.
Régina	PTEE - $ 3,600 K p PIM - $ 761 K p $ 464 K s	La ville de Régina aménage ses terrains conformément au programme Régina RSVP (Ville de Régina, 1977), qui définit sa stratégie de développement, et a fait relativement peu appel aux fonds mis à la disposition des municipalités aux termes du PIM (cas C).
Guelph	PTEE - $ 1,978 K p PIM - $ 354 K p $ 918 K s	A Guelph, l'aménagement se fait de façon planifiée et contigue.
AUCUN EFFET :		
Chatham	PTEE - $ 2,733 K p PIM - $ 270 K s	Selon la politique de la ville, les promoteurs doivent payer pour tous les services, même pour les collecteurs d'eaux usées.
Trois-Rivières	PTEE - Néant PIM - $ 1,380 K p	Dans les municipalités du Québec, le promoteur doit payer 80 % des coûts de desserte. Le financement de la SCHL n'a, par conséquent, eu aucune influence dans ces villes.
Victoriaville	PTEE - Néant PIM - $ 180 K s	
Comté du Cap Breton	PTEE - $ 1,363 K p PIM - $ 778 K p $ 82 K s	Bien que le financement fourni par la province (et non par le fédéral) ait eu une influence importante sur les infrastructures dans ce comté, les infrastructures en elles-mêmes ne sont pas perçues comme facteurs déterminants pour le développement (cas H).

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

stratégie de développement. Dans la région de St-Jean, l'aide de la SCHL pour l'infrastructure avait tendance à appuyer le plan d'aménagement régional; le choix des régional; le choix des infrastructures financées dans la région de St-Jean relève essentiellement du gouvernement provincial. Dans les autres cas, l'influence du financement par la SCHL n'a eu que peu ou pas d'importance, soit parce que le financement provincial était important (par ex., la région du Niagara (cas G), comté de Kings, N.-É. (cas D)), soit à cause du rôle peu important des canalisations sur l'aménagement (par ex., au Cap Breton, (cas H)), soit à cause de l'influence prédominante de la planification du territoire à l'échelle locale/provinciale [par ex., à Lethbridge, à Chilliwack (cas E)], soit parce que les aménageurs fonciers doivent payer la majeure partie des frais d'installation des canalisations (p. ex., à Trois-Rivières, à Chilliwack).

2) Rapports entre l'aménagement local et l'aide de SCHL

De quelle nature étaient les travaux d'aménagement favorisés par les prêts et les subventions consentis par la SCHL pour l'infrastructure? Dans le tableau 7.2, les centres sont classés d'après le taux de progression de la superficie urbaine entre 1966 et 1976 et d'après la nature de l'aménagement urbain dans les centres. Le recensement a montré que la participation de la SCHL a encouragé tous les types d'aménagement, que ce soient la rénovation et l'aménagement des terrains vacants, l'aménagement rural dispersé ou l'aménagement en grappe.

Une majorité des centres recensés ont surtout connu un "nouvel aménagement dense et/ou contigu" (ou encore, connaîtra ce type d'aménagement quand celui-ci aura atteint son niveau potentiel correspondant à l'infrastructure installée).[a] Dans la plupart des cas, (comté de Kings, cas D, comté de Huron, cas A, Windsor, cas F, Chatham, Regina, cas C, Guelph, Winnipeg, cas B, Chilliwack, cas E, Lethbridge), ce mode de croissance porte la marque d'un contrôle municipal efficace sur l'aménagement via la planification locale de l'aménagement territorial qui accorde la préférence à la formule d'aménagement urbain compact et contigu (tableau 7.3). A Chilliwack, le conseil municipal a adopté un plan qui reprend les limites des réserves de terres agricoles désignées par le gouvernement provincial comme limites de son propre aménagement urbain.

Malgré sa contiguité à des centres urbains existants, une bonne partie de ce développement prend toujours la forme de lotissements résidentiels unifamiliales à faible densité et ce à la périphérie urbaine (p. ex., Régina, cas C, Guelph, Lethbridge).

Quelques centres seulement (Windsor, cas F, Chatham) ont vu l'emploi des fonds de la SCHL correspondre en majorité au réaménagement et à l'aménagement des terrains vacants. Néanmoins, à l'exception de Chilliwack, la croissance de chacun des centres cités antérieurement a été efficace sur le plan

---

[a] Dans une certaine mesure, la fréquence de ces résultats, 9 cas sur 22, a peut-être été amplifiée à cause de l'approche même du recensement puisque les centres en mesure d'effectuer une bonne planification et d'assurer un bon contrôle de l'aménagement urbain étaient beaucoup plus susceptibles de collaborer quand nous suscitions une entrevue avec les planificateurs.

TABLEAU 7.2:

TAUX DE CROISSANCE URBAINE/TYPE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN

Augmentation de la superficie des terres urbaines, 1966 à 1976	Nombre de centres de l'échantillon	Type prédominant de développement urbain (augmentation en %)			
		Aménagement de services dans des zones déjà urbanisée ou aménagement de terrains vacants	Nouveau développement compact ou contigu	Mixte	Développement dispersé
Zones surtout rurales	Non applicable.	Comté de Kings (Nouvelle-Écosse; cas D) Comté d'Huron (Ontario; cas A)			
Faible (5.0 à 19.9%)	11	MONTRÉAL (cas K; 16.9%) - Communauté urbaine de Montréal - Pierrefonds - Châteauguay WINDSOR/COMTÉ D'ESSEX (cas F; 18.6%) - Windsor		VICTORIA (15.8%) - Laval SHERBROOKE (cas J; 17.3%) - Comté d'Essex	
Moyen (20.0 à 34.9%)	23	CHATHAM (24.3%) REGINA (cas C; 25.3%) GUELPH (28.5%) WINNIPEG (cas B; 31.2%)		GOULDS (St. John's; cas I; 27.0%)	
Élevé (35.0% et plus)	21	TROIS RIVIÈRES (35.2%)	NIAGARA (cas G: St. Catharines; 38.9%) HULL (39.5%) CHILLIWACK (cas E; 42.1%) LETHBRIDGE (61.0%) VICTORIAVILLE (64.6%)	Comté de CAPE BRETON (cas H; Sydney/Sydney Mines; 39.3%)	
	55				

SOURCE: Augmentation de la superficie urbaine: Warren et Rump (1981).

TABLEAU 7.3:

INFLUENCE POTENTIELLE DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES PAR LA SCHL SUR LES PLANS ET LES STRATÉGIES D'AMÉNAGEMENT LOCALES

Nature de la politique locale	Rapport entre l'aide de la SCHL et les plans et stratégies d'aménagement (nombre de personnes supplémentaires par hectare de terrain urbanisé, 1966 à 1976)[a]		
	Plans/stratégies appuyés par les programmes	Effets mixtes ou imprécis	Plans/stratégies entravés
La politique favorisait généralement l'aménagement des terrains vacants et/ou le développement contigu - utilisation des terres rurales maintenue au minimum.	Chilliwack (cas E; 7.5) Winnipeg (cas B; 10.6) Regina (cas C; 11.9) Lethbridge (13.9) Chatham (14.8) Guelph (20.6) Comté d'Huron, Ontario (cas A) Comté de Kings N.-E. (cas D)	---	---
Politiques/plans d'aménagement mixtes ou relevant de juridictions diverses.	--	St. John's (3.5) Windsor/Comté d'Essex (cas F; 3.9) Niagara (5.3) Sherbrooke (21.5) Montréal (cas K; potential future impacts; 24.7) Victoria (25.2) Hull (potential future impacts; 29.3)	---
Politiques/plans inexistants ou divergents.	--	Trois Rivières (1.7) Victoriaville (3.8) Goulds (St. John's; cas I) Comté de Cape Breton N.-E. (cas H; Negative)	---

[a] Cette mesure de la densité de la croissance ne tient past compte de l'utilisation des terres pour des fins non résidentielles (par ex. l'aménagement industriel, routes). La période de mesure réelle variait d'un centre à l'autre (établie au prorata pour la période de 1966 à 1976.

SOURCE: Densité de croissance calculée de Warren et Rump (1981).

foncier, avec une densité supérieure à 10 personnes additionnelles par hectare nouvellement urbanisé entre 1966 et 1976 (Warren et Rump, 1981).

Dans deux autres cas, la participation de la SCHL a servi principalement ou entièrement à l'aménagement contigu dans des centres qui ne possédaient pas encore de plans globaux au niveau local ou un service de planification (Trois-Rivières, Victoriaville). Cela porte à penser que par leur caractère même, les aqueducs et les égouts tendent à favoriser la croissance contiguë. Cependant, dans l'ensemble, la superficie urbaine a rapidement progressé, mais à très faible densité, tandis que la population s'était à peine accrue.

Cinq des centres analysés ont touché des subventionns de la SCHL pour des projets de réaménagement et d'aménagement de terrains vacants.

A Windsor (cas F), le financement par la SCHL a largement contribué à la stratégie d'aménagement de cette ville. Il a servi, à Chatham, à doter d'une infrastructure pour l'aménagement résidentiel certaines parties d'un complexe abandonné de raffinage du sucre, entouré d'un territoire urbain. L'appui accordé par la SCHL dans le comté de Kings (cas D), a aidé au réaménagement de l'équipement urbain qui a favorisé la concentration démographique à des niveaux jamais atteints dans ces centres de croissance, ceux-là même qui constituent l'élément essentiel du plan d'aménagement.

Dans bon nombre de centres, l'aménagement dispersé aussi bien que contigu a été encouragé par les fonds consentis par la SCHL. A Goulds (cas I), un secteur résidentiel rural dispersé a été considérablement suréquipé, ce qui peut conduire à la perte de rares terres agricoles situées autour de la collectivité. A Cantley dans le comté du Cap Breton (cas H), l'infrastructure fut installée après l'aménagement d'un nouveau lotissement dans un secteur rural hors de Sydney. La SCHL s'est ainsi faite la complice d'un aménagement résidentiel local dispersé comportant des résidences rurales dispersées et en grappe.

Il a été observé dans presque tous les cas que l'existence, la nature et l'efficacité de la planification et des stratégies locales de gestion des terres constituaient le facteur déterminant de la localisation et du type d'aménagement. Les sommes consacrées par la SCHL à l'infrastructure tendaient à donner plus d'efficacité à la planification foncière locale (p. ex., comté d'Huron, cas A, Windsor, cas F). Quand il n'y avait à peu près pas de planification ou que celle-ci avait une portée géographique trop étroite (p. ex., Sherbrooke, cas J, comté du Cap Breton, cas H), l'aide apportée par la SCHL semble avoir eu différents effets fonciers incertains.

8. EFFETS FONCIERS DU FINANCEMENT CONSENTI PAR LA SCHL POUR L'INFRASTRUCTURES: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans la présente recherche, nous avons tenté de décrire et d'interpréter les effets sur la croissance urbaine et dans les régions rurales du financement consenti par la SCHL pour l'infrastructure au terme du programme de traitement des eaux d'égouts (PTEE), du programme d'infrastructure municipale (PIM) et du programme de contributions pour les équipements communautaires (PCEC) au cours des vingts dernières années. La recherche a été organisée autour d'études de cas particuliers pris dans des centres urbains et des régions rurales précises, et elle est appuyée sur des interviews accordées par les planificateurs (à partir de projets subventionnés), d'importantes analyses statistiques, des données de la SCHL sur les projets et sur les caractéristiques de l'emploi des terres dans les centres urbains, sur une revue des données de base, sur une revue de la documentation et sur des interviews avec le personnel responsable des programmes de la SCHL. Ces sources de données ont été consultées afin d'examiner la nature et l'importance des rapports entre le financement et l'aménagement urbain et des infrastructures.

8.1 Conclusions

1. L'étude de la documentation nous apprend que le financement des usines d'épuration, des grands collecteurs et des aqueducs s'est toujours été utilisé comme un moyen efficace (parmi beaucoup d'autres outils de planification territoriale) par beaucoup de gouvernements à différents niveaux afin de moduler le développement urbain, de l'orienter géographiquement, d'agir sur la forme d'aménagement (contigu et dense au lieu de linéaire ou en grappes dispersées) et d'encourager la croissance urbaine souhaitée (l'aménagement des terrains vacants ou le réaménagement à l'intérieur des limites de la ville au lieu de l'aménagement en périphérie des régions urbaines).

2. La construction d'infrastructures a le potentiel de consolider l'aménagement urbain en une forme compacte.

3. Le financement de l'infrastructure par la SCHL semble avoir eu une influence sur le total des dépenses immobilières engagées par les municipalités canadiennes à la fin des années soixante et au commencement des années soixante-dix; beaucoup moins avant et après cette période.

4. Les dates limites imposées par la SCHL ont pu précipiter l'acheminement de certaines demandes sans que les municipalités aient eu le temps d'examiner entièrement les conséquences de leur projet. Cette observation a été relevée dans la documentation et soulignée par les hauts fonctionnaires responsables des programmes de la SCHL, mais rien n'est ressorti des interviews avec les planificateurs pour confirmer ou infirmer cette hypothèse.

5. La gestion des programmes de la SCHL pour les infrastructures était d'abord centralisée, puis s'est graduellement régionalisée, ce qui a eu pour effet d'accroître la souplesse et la sensibilité des programmes aux conditions régionales, mais en même temps d'enlever toute perspective nationale aux conditions d'approbation qui avaient trait à l'adoption de plans officiels d'aménagement à

l'échelle locale.

6. La SCHL accordait son approbation en s'appuyant principalement sur des critères financiers et techniques. Aucun critère de planification foncière n'existait, si ce n'était l'obligation faite aux municipalités d'adopter un plan officiel. D'après les hauts fonctionnaires de la planification au service de la SCHL, ce dernier critère n'a pas été appliqué à cause de la susceptibilité perçue à l'intervention fédérale dans le domaine de la planification foncières qui est de la responsabilité provinciale. En outre, d'autres examens du financement fait par la SCHL (p. ex., l'approbation des lotissements pour l'assurance - prêt hypothécaire) ont pu prendre ces facteurs en considération.

7. Avec le PIM, la SCHL changera d'objectifs, de la lutte contre la pollution qui signifiait souvent la rénovation et le réaménagement urbain, à l'objectif double de la lutte contre la pollution et la desserte d'un nouveau secteur destiné à l'habitation afin de suivre le rythme accéléré de l'établissement d'une population urbaine en progression. Le règlement concernant l'application du MIP accordait la préférence à l'attribution de fonds pour desservir un nouveau lotissement urbain plutôt que pour équiper les terrains vacants ou assurer le réaménagement.

8. A part l'intention bien arrêtée d'encourager les nouveaux aménagements urbains PIM, les effets que les PTEE et PIM ont eu sur la planification du territoire dépendaient largement des circonstances et des plans locaux, faute de l'application de critères de planification lors de l'approbation des projets.

9. Il a été montré qu'il existe au niveau national un rapport significatif entre le financement consenti par la SCHL pour l'infrastructure et l'emplacement et le niveau de l'établissement urbain, et des possibilités et de l'utilisation du territoire rural environnant de la façon suivante :

i) Il n'y a pas eu de financement démesuré d'une urbanisation accrue des terres rurales (à comparer à la population) dans les grands centres urbains, mais plutôt dans les centres qui parvenaient à une meilleure gestion foncière;

ii) L'analyse dans l'optique de combler des besoins a livré des résultats contradictoires : dans cette perspective, le financement a été concentré dans une certaine mesure sur les centres dont la population croissait le plus rapidement, mais était seulement proportionnel dans les centres qui affichaient la plus grande progression de la superficie urbaine; et

iii) Le financement dans la perspective de l'utilisation et de la qualité des terres semble avoir été concentré sur les centres dont une bonne partie des terres urbanisées étaient anciennement des terres agricoles améliorées et dont une bonne proportion et une bonne quantité de terres urbanisées étaient d'excellente qualité agricole (les classes 1 à 3 de l'ITC).

10. La participation de la SCHL aux travaux d'infrastructure a favorisé le nouvel aménagement urbain sur des terres rurales et des projets dont l'objet était de revitaliser les centres urbains. D'une part, la majorité des fonds consacrés à l'infrastructure est allée à des projets conçus pour l'aménagement de quartiers entièrement nouveaux ou presque, par opposition aux secteurs déjà existants (la rénovation).

D'autre part, le financement de l'infrastructure était davantage orienté vers

les régions urbaines les plus populeuses et qui progressaient généralement de la façon la plus efficace en termes de nouvelles personnes logées par unité de surface aménagée.

11. Il n'y a que quelques cas où le financement des infrastructures par la SCHL a constitué l'élément qui a emporté la décision d'accomplir des travaux d'égouts et donc, d'aménagement urbain. Ce sont, et de loin, le financement par les gouvernements provinciaux et les décisions prises au niveau local et/ou provincial qui permettaient ou non la réalisation des projets.

12. Le caractère et l'importance des effets que le financement des travaux d'égouts par la SCHL a exercé sur la localisation et l'organisation de l'aménagement urbain dépendaient en bonne partie des stratégies et des contrôles provinciaux et locaux. L'appui pour l'infrastructure renforçait l'utilisation intelligente des terres quand il existait une stratégie d'ensemble pour la planification locale, encourageait la revitalisation des vieux quartiers, favorisait l'aménagement sous une forme compacte (aménagement contigu aux quartiers existants), et l'orientation de l'aménagement (dans la mesure du possible) vers les terres rurales les plus pauvres. A l'inverse, dans les régions où il y avait peu ou pas de planification ou de contrôles ou encore, là où les politiques de gestion des terres ne favorisaient pas l'atteinte d'une forme urbaine compacte ou la transformation de la plus petite quantité possible de terres agricoles de haute qualité en territoires urbanisés, alors les programmes de financement de l'infrastructure tendaient à financer un établissement urbain dispersé et l'aménagement urbain excessif de terres rurales qui étaient parfois de haute qualité.

C'est dans un nombre réduit de centres urbains recensés que les prêts consentis par la SCHL pour l'infrastructure ont eu des effets fonciers importants. Quand il existait des contrôles ou des stratégies locales, régionales ou provinciales, celles-ci avaient beaucoup plus d'effet que les sommes consenties par la SCHL sur la nature, l'importance et la localisation des travaux d'aménagement urbain. Dans certains autres cas, notamment en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et en Nouvelle Écosse, le financement provincial et les règlements de ces provinces constituent les principaux déterminants de l'effet foncier de l'infrastructure. Dans certains autres cas encore, par exemple, dans de petits centres québécois, la faible participation de la SCHL s'est traduite par un effet foncier minimal. Là où nous avons pu montrer une influence du financement par la SCHL, nous avons noté d'importants effets fonciers favorables (par exemple, dans comté d'Huron et à Windsor) et des effets mixtes (par exemple, à Sherbrooke et dans le comté du Cap Breton en Nouvelle-Écosse).

Bref, les programmes de la SCHL pour le financement de l'infrastructure municipale ont exercé des effets fonciers bénéfiques et négatifs au Canada. Il y a beaucoup d'exemples de territoires aménagés et desservis avec la participation de la SCHL, qui sont caractérisés par leur forme compacte, la proximité d'un centre urbain existant et l'utilisation d'une quantité minimale de terres rurales de grande qualité, mais il y a aussi des projets qui ont obtenu l'appui de la SCHL et qui sont caractérisés par la dispersion et la transformation indue de terres de grande

valeur. Les stratégies de planification au niveau provincial et au niveau local de même que la disponibilité d'autres fonds constituent les principaux déterminants des grands effets fonciers que l'aide de la SCHL a pu produire dans les centres urbains considérés un à un.

8.2 Recommandations

Afin que toute nouvelle aide fédérale pour l'infrastructure favorise un aménagement urbain qui soit en conformité des grands principes d'urbanisme et qui évite d'employer ou emploie de façon restreinte des ressources agricoles, forestières ou autres de grande qualité, nous formulons les recommandations suivantes:

1. Favoriser également ou accorder la préférence à la viabilisation des terrains qui permettrait l'aménagement des terrains vacants, la réaménagement et la revitalisation des noyaux urbains, par opposition aux nouveaux lotissements en banlieue;

2. Il y aurait lieu d'exiger des plans et stratégies d'aménagement territorial à l'échelle locale et régionale avant d'accorder des fonds;

3. Les critères d'approbation devraient être conçus de façon à ce que ces plans contiennent des politiques qui appuient l'aménagement urbain sous la forme compacte et qui protège les terres agricoles de grande qualité dans la mesure du possible. Les lignes directrices de La politique fédérale sur l'utilisation des terres devraient être révisées et employées pour l'adoption de critères et l'examen des projets soumis à notre approbation (Canada/Gouvernement du Canada, 1981). Il y aurait lieu de considérer explicitement les rapports entre tout projet particulier et les plans locaux ou régionaux. Les progrès récents de la planification rurale dans les comtés et districts régionaux, spécialement depuis le début des années soixante-dix, seraient accélérés et facilités si la SCHL exigeait l'adoption d'un plan global assurant la protection du territoire et favorisant l'organisation logique des travaux d'aménagement dans les régions en voie d'urbanisation.

4. L'examen détaillé des projets devrait tenir compte des préoccupations locales sur le plan de la planification, de la pollution et des facteurs techniques, mais sans perdre de vue les préoccupations nationales formulées dans une politique fédérale sur l'utilisation des terres.

5. En outre, le programme manque de souplesse. Il faut subventionner et même exiger la rénovation des vieux quartiers ou des centres-villes. Il faut absolument aborder la planification et la viabilisation des terres de façon plus intégrée, comme nous l'avons montré dans le cas de Winnipeg. D'autres technologies au niveau de la desserte par ex. Canwel qui peut faciliter l'aménagement des terrains accidentés et de peu de valeur agricole devraient être admissibles au financement. Il y aurait lieu de tenir compte des économies d'énergie et dans certaines régions, de l'avantage qu'il y aurait à encourager l'établissement dans certains petits centres urbains sur des terres ayant un peu moins de valeur, ce qui pourrait constituer des éléments importants du règlement et des critères d'approbation à appliquer à tout nouveau programme du genre de ceux que nous considérons ici.

Jusqu'ici, les programmes ont eu des résultats mixtes, mais on peut considérer que l'aide fédérale pour les infrastructures urbaines peut favoriser la lutte contre la pollution de l'eau et l'aménagement urbain sous une forme contiguë, efficace et compacte, à un rythme raisonnable et sur des terrains moins intéressants que sur les terres agricoles, forestières et les autres ressources des terres.

BIBLIOGRAPHIE

Beattie, Kathleen G., Wayne K. Bond et Edward W. Manning. 1981. L'utilisation agricole des terres de faible rendement: Résumé et bibliographie. Document de travail n° 13, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Bryant, C.R., L.H. Russwurm et A.G. McLellan. 1982. The City's Countryside. Longman House, Harlow, Essex. England.

Canada. 1963. Loi sur le développement et les prêts municipaux. Statuts du Canada, chapitre 13, Ottawa.

_____. 1970a. Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867. Statuts révisés du Canada, Ottawa.

_____. 1970b. Loi nationale sur l'habitation, 1953. Statuts révisés du Canada, chapitre N-10. Ottawa.

Canada/Gouvernement du Canada. 1981. Politique fédérale sur l'utilisation des terres. Ministère des approvisionnements et services. Ottawa.

Canada/Groupe de travail interministériel sur la politique de l'utilisation des terres. 1980. L'utilisation des terres au Canada. Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Canada/Société canadienne d'hypothèques et de logement. 1962-1983. Statistiques du logement au Canada 1961 à 1982. Division des services statistiques. Ottawa.

_____. 1979a. Final Report: Municipal Infrastructure Programs (Canada Mortgage and Housing Corporation, 1961-1978) National Housing Act. Division des terres et de l'infrastructure. Ottawa.

_____. 1979b. Community Services Contribution Program. Bulletin d'information. Ottawa. 1962-1983. Statistiques du logement au Canada, 1961 à 1982. Division des services statistiques. Ottawa

Canada/Société centrale d'hypothèques et de logement. 1961 et 1975. Guidelines and Procedures Manual, Volume : Municipal Infrastructure, Module: Partie VIII Water and Sewage Projects, Ottawa.

_____. 1971. NHA Policies and Programs for the 1970s, Vol. 6, Land and Infrastructure Policy. Ottawa.

_____. 1975. Programme d'infrastructure municipale. Bulletin d'information. Ottawa.

_____. 1976. Aide pour les projets d'aqueducs et d'égouts: un guide qui explique comment obtenir une aide financière par l'entremise de la SCHL aux termes de la Loi nationale sur l'habitation. Ottawa.

_____. 1977. Canwel, un système canadien de traitement des déchets. Bulletin d'information. Ottawa.

Canada/Statistique Canada. 1960-1982a. Les finances publiques locales, Revenus et dépenses, chiffres provisoires, prévisions. Cat. n° 68-203. Ottawa.

_____. 1960-1982b. Les finances publiques locales. Revenus et dépenses, actif et passif, chiffres réels. Cat. n° 68-204. Ottawa.

Comté de Kings. 1979. Municipal Development Plan. Kentville (Nouvelle-Écosse).

Communauté urbaine de Montréal. 1980. L'eau richesse à protéger. Service de l'assainissement des eaux. Montréal.

_____. 1983. Progrès des études et des travaux d'épuration. Service de l'assainissement des eaux. Montréal.

Cross, Ian. 1981. Community Services Contribution Program: Status Report. Division de l'évaluation des politiques, SCHL. Ottawa.

Direction générale des terres. 1983. "Total Land-Use Change in Urban-Centred Regions: Windsor, 1962-1976." Rapport n° 9, Programme de surveillance de l'utilisation des terres du Canada, rapport provisoire inédit. Environnement Canada. Ottawa.

District de Chilliwack. 1983. Official Community Plan. Chilliwack.

Foggin, Peter. 1972. "Urban Land Use Patterns: the Montréal Case." in Montréal Field Guide. Ed. Ludger Beauregard. Les Presses de l'Université de Montréal. Montréal. pp. 32-45.

Gray, E. et al. 1972. Planning for Agriculture in Southern Ontario. Rapport d'ARDA n° 7, Centre for Resources Development, University of Guelph. Guelph (Ontario).

Greenspan, D.B. 1978. Down to Earth, Vol. I, The Report of the Federal/Provincial Task Force on the Supply and Price of Serviced Residential Land.

Kerr, M. Anne. 1983. Total Land-Use Change in Urban-Centred Regions: Victoria, 1966 to 1976. Rapport n° 13, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Kochar, C. 1981-1984. Communication personnelle. SCHL. Ottawa.

Krueger, Ralph R. 1978. "Urbanization of the Niagara Fruit Belt." Le géographe canadien, 22: 3, 179-194.

Laitman, L., P.J. Reynolds et D.M. Tate. 1971. An Organizational and Financial Strategy for Federal Participation in a National program for Municipal Waste Treatment. Rapport intérimaire inédit. Ministère de l'Environnement. Ottawa.

Lorimer, James. 1976. "Housing and Land: Two Sides of the Story." City Magazine, Vol. 2, n° 2, 44-51.

Manning, E.W. et J.D. McCuaig. 1977. Agricultural Land and Urban Centres: An Overview of the Significance of Urban Centres to Canada's Quality Agricultural Land. ITC, rapport n° 11, Direction générale des terres, Pêches et Environnement Canada. Ottawa.

Marr, G. 1982, 1983. Communication personnelle. Section des gouvernements locaux, Statistiques Canada. Ottawa.

Martin, Larry R.G. 1975. La dynamique de l'utilisation des sols dans la zone périphérique urbaine de Toronto. Dossiers cartographiques n° 3, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

McCuaig, James D. et Paul D. Bircham. 1981. "Assessing the Impact of Federal government Programming on Land Use: A Beginning." Social Impact Assessment, Vol. 61/62, 3-7.

McRae, James D. 1980. Les effets de l'établissement d'ex-citadins en milieu rural: une rétrospective de la littérature canadienne. Document de travail n° 3, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

_____. 1982. Incidences de l'exode de citadins vers les zones rurales: étude de cas dans l'axe Ottawa-Montréal. Document de travail n° 22, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Neimanis, V.P. 1979. Les villes canadiennes et les terres environnantes. ITC rapport n° 15, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Ontario Economic Council. 1973. Subject to Approval: A Review of Municipal Planning in Ontario. Toronto.

Ontario/Ministère du logement. 1976. Urban Development Standards: A Demonstration of the Potential for Reducing Costs. Land Planning Policy Branch. Toronto.

Parlour, J.W. et P. Keilhofer. 1973. Federal Funding of Sewerage Systems 1945-1972. Document de travail n° 8.74.5, ministère d'État aux affaires urbaines. Ottawa.

Real Estate Research Corporation. 1974. The Costs of Sprawl: Environmental and Economic Costs of Alternative Development Patterns at the Urban Fringe. Council on Environmental Quality. Washington, D.C.

Robinson, I.M. 1977. "Trends in Provincial Land Planning, Control and Management." Plan Canada, Vol. 17, No. 3, septembre-décembre, 166-183.

Rump, Paul C. et Robert Brennan. 1982. Total Land-Use Change in Urban-Centred Regions: Régina, 1968 à 1978. Rapport n° 3, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Seaden, George. 1970. Municipal Sewerage Disposal: Trends, Problems, Solutions. Six volumes. SCHL. Ottawa.

Shimizu, R., P. Burns, D. Archambault et R. Davy. 1975. Legislative Framework and Administrative Procedures in the Provision of Municipal Sewerage Facilities in Canada. Direction générale des eaux intérieures, Environnement Canada. Ottawa.

Spurr, Peter. 1976. Land and Urban Development: A Preliminary Study. Lorimer. Toronto.

Urban Systems Research et Engineering Council on Environmental Quality. 1976. The Growth Shapers: The Land Use Impacts of Infrastructure Investments. Washington, D.C.

Ville de Regina. 1977. Regina RSVP: A Planning Strategy for Regina. Planning Department. Regina.

Warren, C. Leigh. 1982. Total Land-Use Change in Urban-Centred Regions: Winnipeg, 1970-1977. Rapport n° 14, rapport provisoire inédit, programme de surveillance de l'utilisation des terres du Canada, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

_____ et Paul C. Rump. 1981. Urbanisation des terres rurales au Canada: 1966-1971 et 1971-1976. Utilisation des terres au Canada, n° 20, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

White, Joseph. 1981. Communication personnelle. SCHL. Ottawa.

Williams, G.D.V. 1975. An Agroclimatic Resource Index for Canada and Its Use in Describing Agricultural Land Losses. Rédigé pour le conseil des sciences du Canada, Agriculture Canada. Ottawa.

Wilson, David A. 1983. Total Land-Use Change in Urban-Centred Regions: St. John's, 1966 to 1977. Rapport n° 11, Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

ANNEX A

QUESTIONNAIRE DES PLANIFICATEURS

PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE DE LA SOCIETE CANADIENNE D'HYPOTHEQUES ET DE LOGEMENT: INCIDENCE SUR L'UTILISATION DES TERRES

NOM: _____ TELEPHONE: _____

POSTE/
MUNICIPALITE: 1) POSTE ACTUEL: _____

_____ Depuis: _____

2) POSTE PRECEDENT: _____

_____ Nombres d'années: _____

3) POSTE PRECEDENT: _____

_____ Nombres d'années: _____

REGION URBAINE DONT IL EST QUESTION DANS LA PRESENT ENTREVUE: _____

MUNICIPALITE: _____

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES:
- identification de la personne qui mène l'enquete; employeur;
- en bref, raison de ma visite/description du projet;
- financement plus de 2 billions $ de la SCHL pour plus de 6,100 projets au Canada entre 1961 et 1978;
- le financement de la SCHL a probablement influencer la nature du développement urbain et a probablement eu des incidences sur l'utilisation des terres autour des centres urbains partout au Canada (par exemple, songeons à l'altération du rythme de croissance urbaine qu'ont entrainé la grande disponibilité de terrains aménagés et le développement excessif de terres agricoles de haute qualité);
- déterminer si la personne présente est le meilleur interlocuteur; dans la négative, essayer de connaitre le meilleur interlocuteur; si l'on a la personne compétente, poursuivre l'entretien;
- il faut remarquer que l'accent est mis surtout sur la période 1975 à 1978, période du Programme d'infrastructure municipale;
- il faut demander au répondant s'il accepte qu'on enregistre la conversation;
- obtenir les renseignements ci-dessous;
- fixer une date et une heure pour l'entrevue.

1) En premier lieu, pouvez-vous expliquer de façon générale quelle utilisation votre municipalité a faite du financement de l'infrastructure de la SCHL depuis 1961?

2) En s'en tenant aux projets approuvés pour la période 1975 à 1978 (PIM), penchons-nous sur chaque projet.

a. De quel type de projet s'agit-il?

b. OÙ les travaux avaient-ils lieu? (voir carte ci-jointe)

c. Au moment du financement, les travaux se trouvait-il dans un nouveau ou dans un ancien lotissement? (dans le cas d'un nouveau passer à h).

d. Quelle utilisation fait-on actuellement de ces terrains?

e. Dans le cas d'un lotissement résidentiel, quelle est la densité des habitations?

f. Quelle superficie des terrains dans les nouveaux lotissements a été aménagée ou le sera d'ici deux ans?

g. S'il n'y a pas encore eu d'aménagement, dites pourquoi?

h. S'il s'agissait d'une zone déjà aménagée, y a t-il eu des changements importants dans l'utilisation des terres qui soient liés aux nouveaux services?

Zone	(a) Type de projet	(b) Lieu	(c) Nouveau ou ancien	(d) Utilisation des terres	(e) Densité des habitations (à l'hectare)	(f) Superficie aménagée	(g) Raison du non - aménagement	(h) Changements importants, le cas échéant
Zone 1:								
Zone 2:								
Zone 3:								
Zone 4:								

3) Est-ce que la possibilité d'obtenir des prêts et des subventions de la SCHL pour l'infrastructure a eu une incidence sur le programme de travaux d'équipement de _____?

Oui ☐ Non ☐ (Poursuivre ci-dessous).

Si oui, comment?

a. Est-ce que, par exemple, la mise en oeuvre d'un ou l'autre des projets a été avancé plus qu'il n'était nécessaire?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, expliquez.

b. Les projets ont-ils pris une envergure qu'ils n'auraient pas eue sans la SCHL?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, expliquez.

c. A-t-on investi plus d'argent dans les installations d'égoût et d'adduction d'eau (et moins à l'égard d'autres installations) qu'on ne l'aurait fait en l'absence du financement de la SCHL?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, expliquez.

d. Est-ce que la facilité avec laquelle on a pu recourir au financement de la SCHL a eu une influence sur l'emplacement des installations (et par conséquent sur l'aménagement ultérieur)?

Oui ☐ Non ☐

Si oui, expliquez.

4) Est-ce que les critères et le processus d'autorisation des prêts et des subventions pour l'infrastructure (y compris la possibilité de recevoir des subventions supplémentaires et les normes techniques) ont affecté la mise en place d'infrastructures et/ou les travaux d'aménagement? PREPAREZ UN EXEMPLE.

Oui ☐ Non ☐ (Poursuivre ci-dessous).

Si oui, expliquez.

Poursuivre à propos de l'un ou l'autre des éléments suivants non mentionnés.

		Commentaire
Type d'infrastructure (égouts sanitaires vs égouts naturels):	Oui ☐ Non ☐	_____
Mise en oeuvre/Ampleur du projet:	Oui ☐ Non ☐	_____
Aspects techniques (système par gravité vs par pompage) (coût élevé vs recyclage):	Oui ☐ Non ☐	_____
Nouvelle zone vs zone existante:	Oui ☐ Non ☐	_____
Etablissement et application d'un plan d'utilisation des terres et de règlements de zonage (type de terres rurales):	Oui ☐ Non ☐	_____
Densité du nouveau lotissement:	Oui ☐ Non ☐	_____
Site et type de nouveau lotissement:	Oui ☐ Non ☐	_____

5) Je voudrais maintenant revoir les mêmes points qu'à la question 4 pour établir si le financement, les critères et la réglementation de la province ont eu une incidence sur le processus de financement d'infrastructure par la SCHL. La participation provinciale a-t-elle influencé chacun des facteurs plus, moins ou autant que le financement de la SCHL. Pouvez-vous expliquer?

	Degré d'influence	Commentaire
Type d'infrastructure (égouts sanitaires vs égouts naturels):	_____	_____
Mise en oeuvre/Ampleur du projet:	_____	_____
Aspects techniques (système par gravité vs par pompage) (coût élevé vs recyclage):	_____	_____
Nouvelle zone vs zone existante:	_____	_____
Etablissement et application d'un plan d'utilisation des terres et de règlements de zonage (type de terres rurales):	_____	_____
Densité du nouveau lotissement:	_____	_____
Site et type de nouveau lotissement:	_____	_____

6) (Optionnel: étude de cas):
Pour un projet en particulier (choissez-en un ensemble) pouvez-vous décrire les effets au regard de chacun des facteurs mentionnés?

	Degré d'influence	Commentaire
Type d'infrastructure:	_____	_____
Echeancier/Ampleur du projet:	_____	_____
Aspects techniques:	_____	_____
Nouvelle zone vs zone existante:	_____	_____
Etablissement et application d'un plan d'utilisation des terres et de règlements de zonage (type de terres rurales):	_____	_____
Densité du nouveau lotissement:	_____	_____
Site et type de nouveau lotissement:	_____	_____

7) Estimez-vous qu'il y a des zones dans votre municipalité ou dans votre région urbaine qui n'auraient pas dû être aménagées à l'aide du financement de l'infrastructure de la SCHL?

Oui ☐ Non ☐ (Poursuivre ci-dessous).

Si oui, pourquoi êtes-vous de cet avis?

8) a. Si on établissait a nouveau un programme semblable, quelles modifications permettraient un meilleur aménagement municipal et une promotion plus efficace de la planification de l'utilisation des terres?

b. De quels changements survenus depuis 1976 faudrait-il tenir compte dans l'élaboration d'un nouveau programme du genre?

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
PROVINCES DE L'ATLANTIQUE:				
St-Jean (Terre-Neuve): (129,042)				
- St-Jean	PTEE - $ 3,459 K p[a] PIM - $ 13,303 K p	- St-Jean - - collecteurs d'eaux usées. - réseau régional d'approvisionnement en eau.	- St-Jean - - aménagement contigu. - l'aérodrome dans le nord-est est desservi par un collecteur d'eaux usées.	- St-Jean - encouragement du développement planifié de ce centre en expansion rapide au - réseau sud-ouest vers Mount Pearl (vallée de Waterford), vers le nord-ouest jusqu'à l'aéroport et vers le nord-est (voir Wilson, 1983).
- Région métropolitaine sans St-Jean (cas I)	PTEE - $ 262 K p PIM - $ 2,136 K p	- Goulds - - conduite principale.	- Goulds - - lotissements ruraux unifamiliaux.	- Goulds - la planification des terres rurales est avant tout passive du fait de la nature de l'économie locale. - Les projets sont souvent mis en œuvre par la province, qui subventionne l'aménagement des infrastructures et détient, en dernière instance le pouvoir de décision. - Développement situé dans la région métropolitaine de St-Jean (terres rurales pour l'exploitation des ressources et poches de développement urbain (360 milles carrés). - Un plan d'aménagement régional existe, mais n'est pas appliqué. - Le développement urbain de Goulds (habituellement linéaire) empiète sur l'agriculture (industrie laitière); les nouveaux lotissements utilisent les ressources en terres quelque peu plus efficacement; ces services pourraient encourager un développement plus compact. - Historiquement, les rares terres de la zone agricole ont été urbanisées pour être par la suite rezonées.
Comté du Cap Breton (Nouvelle-Écosse) (Sydney - 76,999; Sydney Mines - 22,296; cas H)	PTEE - $ 1,363 K p PIM - $ 778 K p - $ 452 K s[a]	- Collecteurs d'eaux usées dans les nouvelles zones et dans les zones déjà urbanisées.	- Divers aménagements ont été financés: - Un cas exemplaire de développement non planifié, le village de Cantley; - Aménagement de services dans des zones déjà urbanisées à Glace Bay et Sydney; - Lotissement planifié et contigu à Sydney River.	- Le comté n'a pu approuver un plan officiel; la planification n'est pas perçue comme quelque chose d'utile. - Aucun déplacement des terres agricoles; ces terres sont peu nombreuses près des villes et il s'agit en général d'une région inexploitée. - Le réseau d'égouts admissible permet d'effectuer le traitement des eaux, mais ne l'assure pas; ce n'est pas une priorité locale; les exutoires se déversent dans la rivière Sydney/le port de Sydney, c.-à-d. dans l'océan. - Il y avait une plage près de l'exutoire, mais il est douteux qu'on puisse s'y baigner du fait des autres sources de pollution dans le port.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
Comté de Kings (Nouvelle-Écosse; cas D)	PTEE - $ 1,469 K p PIM - $ 5,092 K p - $ 452 K s	- Une grande partie du premier réseau d'égouts, y compris l'usine d'épuration régionale et des collecteurs pour la région de Kentville - protection des approvisionnements en eaux souterraines. - Une partie des approvisionnements en eau pour la lutte contre les incendies.	- Beaucoup de travaux d'aménagement de services dans des zones déjà urbanisées; des aménagées depuis longtemps; des infrastructures ont également été aménagées dans les zones de développement désignées en vertu du plan d'aménagement en vue de la croissance à venir. - En général, ces projets ont eu pour effet d'encourager un développement plus dense et l'aménagement des terrains vacants dans les centres de croissance, ce qui correspondait aux objectifs du plan (alors en élaboration).	- En 1979, le comté implante un nouveau plan de développement ayant comme principal objectif la protection de la ressource agricole de la vallée. - Traditionnellement, le niveau de développement résidentiel est élevé. - L'élaboration du plan peut être entravé par l'interruption de politique; plusieurs années s'écouleront avant qu'il puisse vraiment y avoir une évaluation.
QUÉBEC:				
Trois-Rivières (y compris Cap-de-la-Madeleine et Ste-Marthe-du-Cap-de-la-Madeleine; 96,954)	PTEE - Néant PIM - $ 1,380 K p	- En majorité, l'aménagement de collecteurs pluviaux en fonction de la croissance à venir.	- Il s'agissait d'un nouveau développement à Trois-Rivières, développement contigu mais non planifié, lotissements à l'intérieur de la ville. - Les travaux ont été effectués sur des terres boisées. - Au Cap-de-la-Madeleine, des infrastructures aménagées dans une zone sujette aux crues ont été financées.	- Il n'y a aucun plan d'aménagement municipal à Trois-Rivières; une communauté urbaine régionale administre la région. - Le gouvernement du Québec exige du promoteur qu'il paie 80 % de tous les frais de viabilisation depuis 1977. - La zone verte prévue en vertu du projet de loi 90 adopté en 1978 n'était pas un facteur.
Sherbrooke (y compris Lennoxville, Fleurimont et Rock Forest - les villes avoisinantes; 94,691; cas J)	PTEE - $ 262 K p PIM - $ 1,539 K p	- Sherbrooke - néant; - Lennoxville - égouts pluviaux, principalement rénovation; - Fleurimont - tous les types de conduite, nouveau développement; - Rock Forest - égouts pluviaux et	- Fleurimont/Rock Forest - nouveau-développement contigu; développement non planifié, dispersé et illogique.	- Ce sont les promoteurs qui décident principalement du développement urbain dans la région. - L'agriculture ne constitue pas une des principales utilisations des terres autour du centre. aqueducs, nouveau développement.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
Victoriaville (27,732)	PTEE - Néant PIM - $ 180 K s	- Tous types de service - en vue d'une nouvelle croissance.	- Nouveau développement non planifié, mais contigu, à l'intérieur des limites de la ville. - Développement effectué principalement sur des terres agricoles en cours d'exploitation ou abandonnées. - Un développement de faible densité - 9 unités par hectare - a été financé.	- L'aménagement d'un canal d'élévation des eaux pluviales était une condition préalable au développement dans un cas. - Aucun plan d'aménagement municipal. - La loi protégeant les terres agricoles de la province (zone verte) est un facteur.
Hull (Communauté régionale de l'Outaouais - CRO; 182,773)	PTEE - $ 17,526 K p PIM - $ 60,549 K p - $ 1,917 K s	- Intercepteur régional - collecteurs/stations de pompage à Aylmer, à Gatineau et le long de la rivière des Outaouais. - L'usine d'épuration à Gatineau et à Aylmer. - L'aménagement d'un réseau d'égouts d'eaux usées s'est fait conjointement avec les autorités de la région, la Commission de la capitale nationale et le gouvernement du Québec. - L'aménagement d'une usine de filtration et d'un réservoir au nord de Hull.	- Aménagement de services dans des zones déjà urbanisées et nouveaux lotissements principalement contigus. - La CRO est l'organisme qui a fait le plus appel au PIM au Québec après Montréal.	- Les plans d'utilisation des terres de la CRO sont en vigueur depuis 1977. - Les terres environnantes n'offrent pas beaucoup de possibilités pour l'agriculture.
Montréal (2,801,262):				
- Montréal - Communauté urbaine (CUM); l'ensemble de l'île de Montréal)	PTEE - $ 23,451 K p PIM - $226,296 K p - $ 2,726 K s	- PTEE - principalement des collecteurs d'eaux usées (assainissement; 10.5 $ millions). - PIM - intercepteurs d'eaux usées et usine d'épuration pour l'île de Montréal.	- La SCHL a apporté une aide considérable dans l'élaboration du plan directeur d'assainissement régional.	- La population de la CUM (île de Montréal) a chut de près de 220 000 habitants entre 1971 et 1981, bien que les banlieues ont vu leur population s'accroître de plus de 240 000 habitants (notamment sur la rive sud). - L'expansion industrielle se fait surtout à l'ouest et à l'est, plutôt qu'au centre de l'île.
- Montréal - Pierrefonds (secteur nord-ouest de l'île de Montréal)	PTEE - $ 713 K p PIM - $ 653 K p - $ 119 K s	- Station de pompage. - Projet d'aménagement d'un collecteur pluvial et d'un aqueduc.	- Le financement a favorisé la construction de deux édifices de 10 étages et a ainsi accru la densité de la population. - Le financement a aussi favorisé un développement contigu à un secteur antérieurement aménagé.	- Pierrefonds est un secteur résidentiel de densité relativement faible, encore entouré de terres agricoles (zone verte).

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
- Montréal - Laval (grosse île au nord de Montréal)	PTEE - $ 8,732 K p PIM - $ 13,595 K p - $ 722 K s	- Tous types de conduites; les deux tiers des prêts ont servi à l'aménagement de collecteurs d'eaux usées. - Infrastructure permettant de vider l'intercepteur de la CUM.	- Les subventions ont favorisé un nouveau développement contigu, équivalant presque à l'aménagement de terrains vacants. - Développement non planifié, bien qu'il ait eu lieu dans des zones bien choisies.	- Les terres environnantes ne sont pas protégées à l'heure actuelle en vertu de la zone verte (projet de loi 90). - Même si ce développement se fait sur des terres agricoles, les plus fertiles d'entre elles sont encore éloignées des secteurs aménagés ou en cours d'aménagement. - La principale influence sur l'utilisation des terres est due au réseau routier déjà aménagé et très développé. - Pendant la durée du PIM, Laval a connu une croissance rapide.
- Montréal - Châteauguay (sur la rive sud du St-Laurent)	PTEE - $ 13 K p PIM - $ 437 K p - $ 60 K s	- Divers projets, aménagement d'un égout d'eaux usées, d'un égout pluvial et d'un aqueduc. - 70 % des fonds sont allés à l'aménagement de l'égout pluvial.	- Le financement a surtout servi à l'aménagement de zones existantes - 60 à 70 % - c.-à-d. à l'aménagement de services dans des zones déjà urbanisées. - Des égouts pluviaux ont été aménagés pour résoudre un problème de crues près de la rivière Châteauguay et pour permettre l'aménagement de nouveaux terrains auparavant sujets aux crues.	- La ville est entourée de terre noire de qualité supérieure, les meilleures terres du Québec, mais ne connaît pas une croissance rapide. - Le réseau est relié à celui de la CUM.
ONTARIO:				
Guelph (67,538)	PTEE - $ 1,978 K p PIM - $ 354 K p - $ 918 K s	- Agrandissement du réseau d'infrastructures surtout dans les nouveaux secteurs.	contigus planifiés à la ville.	peuvent se faire que sur des terres agricoles - La ville tente d'éviter le développement disséminé.
Chatham (38,685)	PTEE - $ 2,733 K p PIM - $ 270 K s	- Aménagement d'un réseau d'égouts d'eaux usées dans des zones déjà urbanisées aux termes du PTEE. - On a fait peu appel au PIM pour de nouveaux développements.	- Le nouveau développement était planifié et contigu, de densité faible ou moyenne, à l'intérieur des limites de la ville. - Des canaux de drainage ont été aménagés dans certaines terres inondables de façon à rendre leur aménagement possible.	- Toutes les terres environnantes sont des terres appartenant aux classes 1 et 2 de l'ITC. - Le développement résidentiel rural autour de Chatham est peu important bien qu'il y ait une certaine urbanisation linéaire. - Cependant, 44 % de la main-d'oeuvre vient de l'extérieur de la ville. - Seulement un des trois cantons environnants possède un plan d'aménagement officiel. - Par conséquent, le développement encouragé par la desserte favorise la planification locale et diminue les pressions exercées sur les terres rurales environnantes.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
Comté d'Huron (cas A)	PTEE - $ 858 K p PIM - $ 1,540 K p - $ 78 K s	- Le PTEE a permis d'aménager de nombreux nouveaux réseaux. - Le PIM a permis d'agrandir les réseaux d'égouts d'eaux usées en fonction de la croissance.	- Tous les développements dans agglomérations agricoles avaient besoin d'un agrandissement des réseaux d'égouts à cause des règlements provinciaux sur la santé.	- Si les réseaux d'égouts des villes n'avaient ces pas été agrandis, les pressions exercées par le développement résidentiel sur les terres rurales se seraient sans doute accrues.
WINDSOR (223,922; cas F): - Ville	PTEE - $ 22,800 K p PIM - $ 1,578 K p - $ 516 K s	- Aménagement d'usines d'épuration et de collecteurs. - Le PIM a servi surtout à l'aménagement d'égouts pluviaux.	- Le PIM a permis de financer des travaux d'aménagement de services dans une zone déjà urbanisée de même que des développements denses contigus et l'aménagement de terrains vacants (lotissement unifamilial de faible densité) à l'intérieur des limites de la ville. - Certains terrains non contigus, choix moins logiques, ont été aménagés dans les secteurs entourant la ville (par ex., Sandwich West, Sandwich East) pour ces mêmes projets de traitements et les services connexes. - Cependant, dans le comté d'Essex, la construction de services pour les villes était aidée en raison du respect des plans officiels et de la contiguïté de centres plus petits.	- Il n'y a aucun gouvernement ou système régional de coordination de la planification entre les deux organismes. - Windsor et le comté d'Essex sont situés sur certaines des meilleures terres agricoles du Canada. - Le développement résidentiel disséminé est fréquent (Direction générale des terres, 1983). - La ville offre beaucoup de potentiel pour ce qui est de l'aménagement de terrains vacants à cause des vastes secteurs laissés inoccupés par la spéculation dans les années vingt; la SCHL aide la ville à effectuer un projet pilote afin d'identifier si le regroupement des terres est possible; ceci exprime clairement un développement efficace.
- Comté d'Essex	PTEE - $ 5,087 K p PIM - $ 6,978 K p - $ 2,111 K s	- Rénovation des services dans - Rénovation des services dans les petites villes aux termes du PTEE.		

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
Niagara (295,860 - St. Catharines - RMR de Niagara; comprend seulement les zones rurales situées en bas de l'escarpement; cas G)	PTEE - $ 395 K p PIM - $ 10,826 K p $ 34 K s	- Desserte de nouveaux secteurs et résolution de certains problèmes sanitaires.	- Le financement a servi surtout à l'aménagement de lotissements unifamiliaux dans les villes. - Aménagement de l'usine d'épuration Grimsby-Lincoln.	- L'aménagement de ces terrains a fait l'objet d'une controverse passionnée au cours des années soixante-dix jusqu'à ce que la Commission municipale de l'Ontario prenne une décision en 1981, en établissant les limites de l'expansion urbaine et en mettant de l'avant une politique stricte de démembrement.
PRAIRIES:				
Winnipeg (560,874; cas B)	PTEE - $ 28,350 K p PIM - $ 16,849 K p $ 675 K s	- Services divers - aménagement de services dans des zones déjà urbanisées et nouveaux développements.	- Développements contigus planifiés (à long terme) à l'intérieur des limites de la ville. - Lotissements unifamiliaux. L'aménagement de certains ouvrages de dérivation des eaux de drainage pour permettre le développement.	- La desserte poussée de certains secteurs proches du centre-ville a permis de résister aux pressions exercées en faveur d'un développement non contigu, dispersé (Warren, 1982). - La ville, la province et le public sont très conscients des dangers de crues depuis l'inondation de 1950; il y a peu de pressions en faveur de l'aménagement des secteurs sujets aux crues.
Régina (149,593; cas C)	PTEE - $ 3,600 K p PIM - $ 761 K p - $ 464 K s	- Desserte de nouveaux secteurs.	- Développements contigus planifiés (à long terme) dans deux secteurs à l'intérieur des limites de la ville. - Lotissements unifamiliaux bien que d'autres de densité quelque peu supérieurs aient été prévus.	- Le plan d'aménagement de la ville (Régina, RSVP; Ville de Régina, 1977) tenait compte de toutes les contraintes du développement, même si en pratique toutes les terres environnantes appartenaient à la classe 2 de l'ITC. - L'expansion urbaine s'est faite en grande partie de façon contiguë (voir Rump et Brennan, 1982).
Lethbridge (46,752)	PTEE - $ 3,287 K p PIM - $ 112 K s	- PTEE - amélioration et agrandissement de deux petits collecteurs d'eaux usées. - PIM - aménagement de deux collecteurs pluviaux.	- Financement de deux développements planifiés par étape à W. Lethbridge, contigus et à l'intérieur des limites de la ville. - Lotissement avant tout unifamilial.	- La ville de Lethbridge est le principal promoteur de la région. - La ville a été très fidèle à son plan d'aménagement à long terme. - Les terres agricoles présentent une distribution raisonnablement uniforme autour de Lethbridge.

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

ANNEXE B: LA NATURE DES DÉVELOPPEMENTS FINANCÉS PAR LA SCHL (SUITE)

Centre/région (population urbaine de la RMR, 1976)	Financement par la SCHL[a]	Type d'infrastructure financée	Nature du développement financé (PIM seulement)	Contexte de planification des terres
COLOMBIE-BRITANNIQUE:				
Chilliwack (21,746; cas E)	PTEE - $ 3,182 K p PIM - $ 983 K p - $ 53 K s	- Desserte de nouveaux lotissements.	- Développements contigus dans deux petits secteurs à l'intérieur des limites de la ville inclus dans les réserves de terres agricoles de la Colombie-Britannique.	- Il n'y avait aucun plan d'aménagement officiel à l'époque; le plan maintenant en vigueur reconnaît l'importance de la base de terres agricoles et des réserves de terres agricoles. - La ville est entourée par les terres agricoles de qualité supérieure de la vallée du Fraser. - Les secteurs développés étaient les dernières réserves de terres agricoles de la vallée; le développement devra à présent se faire dans le plateau situé à proximité (les monts Cascades). - Toute la ville est sujette aux crues - le gouvernement de la province limite les changements de zonage pour cette raison.
Victoria (195,135)	PTEE - $ 3,233 K p PIM - $ 5,164 K p - $ 337 K s	- Résolution des problèmes de desserte dans les secteurs ruraux en développement de même que de certains problèmes de pollution rurale et urbaine (aménagement de services dans des zones déjà urbanisées).	- La desserte a permis le développement. - Lotissement de densité très faible.	- Importants lotissements ruraux disséminés au nord de Victoria dans la péninsule Saanich (Kerr, 1983).

[a] K = milliers; p = prêts; s = subventions.

AUTRES RAPPORTS SUR LES INCIDENCES DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX PUBLIÉS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DES TERRES

Barr, Lorna R. 1980. Incidences des programmes fédéraux sur les terres dans le district régional de la vallée de la Cowichan en Colombie-Britannique. Document de travail n° 4. EN 73-4/4F. Gratuit.

Bircham, Paul D. 1983. Incidences des activités fédérales sur l'utilisation des terres fruitières: vallée de l'Annapolis. Document de travail n° 21. EN 73-4/21F. Gratuit.

Bond, Wayne K. 1983. Federal Programs with the Potential to Significantly Affect Land Use: A Listing: Interim Report. Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

_____, E.W. Manning et P.D. Bircham. 1981. "An Analysis of the Impact of Government Programs on Canada's Fruitlands." Ontario Geography, No. 18, 57-77.

Comité interministériel des terres. 1982. Identification des répartitions des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres: manuel à l'intention des directeurs de programme. Gratuit.

McCuaig, J. et E.W. Manning. 1980. Les effets des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres dans la valle de Windermere. Document de travail n° 8. EN 73-04/8F. Gratuit.

McCuaig, J. et al. 1981. L'utilisation des terres des ports pour petits bateaux: une étude préliminaire. Document de travail n° 11. EN 73-4/11F. Gratuit.

McCuaig, James D. et Paul D. Bircham. 1981. "Evaluation des incidences du gouvernement fédéral sur l'utilisation des terres: Un début." Rapport non-publiée par la Direction générale des terres, Environnement Canada. Ottawa.

Ryle, S.G. et P. Gervason. 1980. L'effet sur l'utilisation des terres agricoles des politiques et programmes du gouvernement fédéral dans le comté de Kings en Nouvelle-Écosse. Document de travail n° 5. EN 73-4/5F. Gratuit.

SÉRIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL

N° 1: L'écologie et la récupération des terres perturbées par l'activité minière: Bibliographie sélective de la littérature canadienne. I.B. Marshall, 1980. En 73-4/1F. ISBN 0-662-50724-X.

N° 2: Analyse des expériences américaines dans la modification de l'utilisation des terres pour la conservation de l'énergie. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/2F. ISBN 0-662-90808-2.

N° 3: Les effets de l'établissement d'ex-citadins en milieu rural: une rétrospective de la littérature canadienne. James D. McRae, 1980. En 73-4/3F. ISBN 0-662-90809-0.

N° 4: Incidences des programmes fédéraux sur les terres dans le district régional de la vallée de la Cowichan en Colombie-Britannique. Lorna R. Barr, 1980. En 73-4/F. ISBN 0-662-90810-4.

N° 5: L'effet sur l'utilisation des terres agricoles des politiques et programmes du gouvernement fédéral dans le comté de Kings en Nouvelle-Écosse. S.G. Ryle et P. Gervason, 1980. En 73-4/5F ISBN 0-662-90811-2.

N° 6: Conservation de l'énergie par la planification de l'utilisation des terres. Synthèse du symposium de Montréal, 26-28 mars 1980. W.R. Derrick Sewell et Harold D. Foster, 1980. En 73-4/6F. ISBN 0-662-11088-9.

N° 7: Procédés d'évaluation au Canada et leur utilisation dans la préservation des terres agricoles. James D. McCuaig et Heather J. Vincent, 1980. En 73-4/7F. ISBN 0-662-90813-9.

N° 8: Les effets des programmes fédéraux sur l'utilisation des terres dans la vallée de Windermere. J.D. McCuaig et E.W. Manning, 1980. En 73-4/8F. ISBN 0-662-91109-1.

N° 9: Problématique de l'utilisation du sol au Canada. E.W. Manning, 1980. En 73-4/9. ISBN 0-662-51142-5.

N° 10: Établissement d'une échelle de vulnérabilité écologique aux précipitations acides: Étude d'impact. Document général et résultats d'une conférence sur les indices d'une échelle relative au transport des pluies acides sur de grandes distances. Évaluation d'impact du groupe de travail. Canada/États-Unis, Détroit (Michigan), 2 décembre 1980. D.W. Cowell, A.E. Lucas et C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/10F. ISBN 0-662-91106-7.

N° 11: Les effets des ports pour petits bateaux sur l'utilisation des terres: une étude préliminaire. E.W. Manning, J.D. McCuaig, V.P. Neimanis et E.M. Peterson, 1981. En 73-4/11F. ISBN 0-662-91112-1.

N° 12: Les terres et l'automobile: Bibliographie sélective. Wendy Simpson-Lewis et Ruth McKechnie, 1981. En 73-4/12. ISBN 0-662-51259-6.

N° 13: L'utilisation agricole des terres de faible rendement: résumé et bibliographie. K.G. Beattie, W.K. Bond et E.W. Manning, 1981. En 73-4/13F. ISBN 0-662-91113-X.

N° 14: Systèmes de classification de l'utilisation des terres: aperçu général. Robert C. Scace, 1981. En 73-4/14F. ISBN 0-662-91097-4.

N° 15: Enquête sur les besoins des usagers en matière de données sur l'utilisation des terres: programme de surveillance de l'utilisation des terres au Canada. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/15F. ISBN 0-662-91098-2.

N° 16: Problèmes associés à la cartographie des boisés improductifs utilisant le système de classification de l'utilisation des terres de l'ITC: région d'Halifax, Nouvelle-Écosse. Peter N. Duinker, 1981. En 73-4/16F. ISBN 0-662-91099-0.

N° 17: Système de classification pour la surveillance de l'utilisation des terres. D.M. Gierman, 1981. En 73-4/17F. ISBN 0-662-91100-8.

* N° 18: Earth Sciences of the Hudson Bay Lowland: Literature Review and Annotated Bibliography. D.W. Cowell, 1981. En 73-4/18E. ISBN 0-662-11539-2.

N° 19: Les caractéristiques des écosystèmes terrestres touchées par les précipitations acides au Canada. C.D.A. Rubec, 1981. En 73-4/19F. ISBN 0-662-11562-7.

N° 20: Inventaire des données foncières du gouvernement fédéral. Arthur Petch et Sandy Macenko, 1981. En 73-4/20F. ISBN 0-662-91804-5.

N° 21: Incidences des activités fédérales sur l'utilisation des terres fruitières: Vallée de l'Annapolis. Paul D. Bircham, 1983. En 73-4 /21F. ISBN 0-662-91567-4.

N° 22: L'établissement d'ex-citadins en milieu rural: étude de cas dans la proche campagne de Montréal et Ottawa. James D. McRae, 1982. En 73-4/22F. ISBN 0-662-91416-3.

N° 23: Méthodes d'évaluation des répercussions sur l'espace rural des futures expansions urbaines. Chris Coklin et Barry Smit, 1983. En 73-4/23F. ISBN 0-662-91655-7.

* Cette publication est disponible seulement dans la langue écrit du bureau régional, comme indiqué par le titre.

N° 24: Méthodes d'échantillonnage aréolaire selon les besoins et objectifs de la surveillance de l'utilisation des terres. C.R. Bryant et L.H. Russwurm, 1983. En 73-4/24F. ISBN 0-662-92086-4.

N° 25: Méthodes pour préserver les habitats fauniques. Bill Haigis et Will Young, 1983. En 73-4/25F. ISBN 0-662-92035-X.

N° 26: Changement d'utilisation des terres dans les milieux humides du Canada. Pauline Lynch-Stewart, 1983. En 73-4/26F. ISBN 0-662-92187-9.

N° 27: Aperçu général de la gestion des terres de la Couronne au Canada. S.L. Macenko et V.P. Neimanis, 1983. En 73-4/27F. ISBN 0-662-92121-6.

N° 28: Aperçu des systèmes d'aménagement des terres au Canada. R. Audet et A. Le Hénaff, 1984. En 73-4/28F. ISBN 0-662-92290-5.

N° 29: L'abandon des terres agricoles en Gaspésie: Les causes et les impacts sur l'utilisation des terres. Diane Lamoureux (non publié). En 73-4/29F. ISBN 0-662-92294-8.

N° 30: La propriété étrangère des terres et le marché foncier au Canada. E. Neville Ward et Susan J. Reid-Sen (non-publié). En 73-4/30F. ISBN 0-662-92747-8.

N° 31: Les terres marginales du comté de Kent au Nouveau-Brunswick: leurs utilisations actuelles et potentielles. Maurice Mondale, avec Maritime Resource Management Service, 1984. En 73-4/31F. ISBN 0-662-92566-1.

N° 32: Incidences sur l'utilisation des terres de l'aide financière aux infrastructures municipales de la SCHL, 1961 à 1980. Paul D. Bircham et Wayne K. Bond, 1984. En 73-4/32F. ISBN 0-662-92525-4.

N° 33: Les effets des activités du gouvernement fédéral sur l'utilisation des terres dans le comté de Renfrew en Ontario. Nicole Lavigne (non-publié). En 73-4/33F. ISBN 0-662-92534-3.

* N° 34: Land Use Monitoring on Wetlands in Southwestern Fraser Lowland, British Columbia. Paul Pilon et M. Anne Kerr, 1984. En 73-4/34E. ISBN 0-662-13142-8.

N° 35: Administration fédérale des ressources du sous-sol au Canada. S.L. Macenko et M.J. Williams, 1984. En 73-4/35F. ISBN 0-662-92637-4.

* Ces publications sont disponibles seulement dans la langue écrit du bureau régional, comme indiqué par le titre.

* N° 36: A Manual for Regional Targeting of Potential Soil Erosion and Sediment Loading Problems. Elizabeth A. Snell, 1984. En 73-4/36E. ISBN 0-662-13192-4.

* Ces publications sont disponibles seulement dans la langue écrit du bureau régional, comme indiqué par le titre.